

Terzo modulo

(Luca Imariso)

Misurare, comunicare e bilanciare la sostenibilità

Il paradigma della sostenibilità dello sviluppo (sviluppo, come si è ricordato, da intendersi nell'equilibrio delle sue dimensioni ecologiche, economiche e sociali), si è affermato, soprattutto nelle prime fasi, attraverso strumenti internazionali (vincolanti, pertanto, essenzialmente gli Stati in quanto tali) contenenti articolate e ambiziose proclamazioni di principio, ma in una condizione di carenza di strumenti di definizione delle concrete pratiche di governo volte ad attuarli, nonché di strumenti di definizione di obiettivi quantitativi puntuali da raggiungere, di strumenti condivisi di verifica e di controllo e di strumenti di sanzione di eventuali inadempienze.

Solo in tempi più recenti, a partire dagli accordi di Parigi sulla lotta ai cambiamenti climatici e dall'adozione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile (entrambi del 2015) si sviluppa una più consapevole attenzione ai profili attuativi del paradigma della sostenibilità.

Parallelamente si diffonde al consapevolezza del fatto che a livello di comunicazione commerciale il pubblico dei consumatori è sempre più spinto a considerare la sostenibilità un valore, un elemento rilevante per valutare la qualità di un prodotto o un servizio da acquistare, idoneo a orientare le scelte di consumo, pertanto nelle comunicazioni pubblicitarie si assiste a una sempre maggiore enfasi sulla "sostenibilità" dei prodotti e dei servizi offerti: anche sotto tale profilo, è andate emergendo l'esigenza di dotarsi di criteri omogenei e verificabili per prevenire il rischio di una comunicazione commerciale che utilizzi il tema della sostenibilità solo come richiamo, senza un reale mutamento del modello di produzione e senza reali impatti positivi sui valori ambientali coinvolti.

Inoltre, il diffondersi dei contesti nei quali le scelte pubbliche (sia nel contesto della decisione politica, che della pratica amministrativa, che della verifica giurisprudenziale) sono espressamente ordinate e argomentate sulla base delle istanze di sostenibilità, moltiplica i contesti nei quali il valore della sostenibilità può trovarsi ad essere contrapposto ad altri valori e interessi anch'essi meritevoli di tutela: si moltiplicano pertanto le situazioni nelle quali il decisore politico prima, e conseguentemente la giurisprudenza sono chiamati a operare scelte che comportano bilanciamenti, tra istanze potenzialmente confliggenti, scelte in ordine alle quali andranno attivate verifiche di proporzionalità e di ragionevolezza.

Misurare la sostenibilità

La "misurazione" della sostenibilità rappresenta un'attività rilevante sia a livello di singola impresa, per valutare se il suo modello di organizzazione e di attività sia coerente con le istanze della sostenibilità, sia a livello aggregato, come risultato complessivo conseguito da uno Stato nel suo insieme.

A livello aziendale possono ricordarsi strumenti, spesso elaborati da operatori privati, quali il **Next Index**, uno strumento di autovalutazione, basato su 6 aree e 30 indicatori. Le sei aree sono, in particolare: 1) l'azienda e il governo dell'organizzazione; 2) le persone e l'ambiente di lavoro; 3) i rapporti con i cittadini/consumatori; 4) la catena di fornitura; 5) i comportamenti verso l'ambiente naturale; 6) i comportamenti verso la comunità locale. Come si nota, sono prese in considerazione sia le dimensioni ambientali che quelle sociali del paradigma della sostenibilità. Analoga risulta anche

la piattaforma **Ecomate**, offerta per la valutazione degli indici di sostenibilità soprattutto nel contesto delle piccole e medie imprese.

Quale ulteriore esempio di tale approccio si può richiamare la proposta, derivante da una ricerca promossa da Greentire in collaborazione con l'Università Bocconi, di individuare 5 macrocriteri di sostenibilità a livello aziendale: **1. Conformità** Il primo indicatore per la sostenibilità di un'azienda riguarda il rispetto delle leggi e degli standard nazionali e/o internazionali. Ad esempio, un indicatore misurabile (KPI: Key Performance Indicator) può essere la quantità di multe ricevute per infrazioni. **2. Uso dei materiali e Performance** Il secondo KPI introdotto da *GreenTire* misura le quantità di risorse e materie prime utilizzate, la quantità di rifiuti e le emissioni che ne derivano di conseguenza. Un indicatore che valuta sia la parte ambientale che quella economica dell'azienda, per poterla definire veramente "sostenibile". **3. Effetti** Quali sono gli effetti che l'azienda produce? Qual è il suo impatto ambientale totale? Quali sono le norme di sicurezza che ha adottato per tutelare i lavoratori? Quanti sono stati gli incidenti sul lavoro all'interno dell'organizzazione? Rispondendo a queste e altre domande l'azienda può avere un'idea più chiara del proprio impatto in ambito sia sociale che ambientale. **4. Supply Chain e Ciclo di Vita del Prodotto** Questo indicatore sottolinea gli aspetti che vanno oltre il confine aziendale. Per definire un'azienda sostenibile, infatti, bisogna prendere in considerazione l'intero ciclo di vita del prodotto, dal reperimento delle materie prime, fino allo smaltimento finale. Per questo, è utile conoscere, ad esempio, se i fornitori utilizzano fonti di energia rinnovabile; la quantità di CO2 emessa per il trasporto del prodotto; o ancora se il prodotto può essere riciclato o riutilizzato. **5. Sistema sostenibile** L'ultimo indicatore rappresenta come l'azienda si inserisca nel contesto sociale. Valuta i rapporti nazionali ed internazionali e l'impatto sul territorio locale. Questo indicatore mostra anche l'impatto sulla qualità di vita dei propri lavoratori e della comunità locale.

A livello aggregato si possono ricordare le attività di monitoraggio poste in essere da enti di natura associativa sulle performance di sostenibilità di specifici contesti statali.

Nel contesto italiano, in particolare, rilevanti sono le attività dell'associazione **ASviS** (Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile), che, tra le proprie diverse attività, misura e monitora i 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs - Sustainable Development Goals) previsti dall'Agenda 2030 elaborando strumenti conoscitivi innovativi utili a far accrescere l'importanza di nuovi modelli di sviluppo, anche per assumere decisioni informate. La misurazione delle diverse dimensioni dello sviluppo sostenibile è realizzata attraverso l'utilizzo di indicatori, selezionati e analizzati, tra quelli resi disponibili dalle più importanti fonti ufficiali (Eurostat, Istat, Banca d'Italia, Ispra e altri). L'ASviS monitora il posizionamento rispetto agli SDGs dell'Unione europea, dell'Italia e delle sue articolazioni territoriali. Inoltre, a ottobre 2021 è stata realizzata una analisi sperimentale sulla posizione dei Paesi del G20 rispetto agli SDGs. I dati vengono analizzati adottando due approcci:

- **Calcolo di indici di sintesi** (Indici compositi - metodologia Ampi - stime dati mancanti). L'ASviS elabora delle misure di sintesi che permettono di monitorare nel tempo il percorso fatto dall'Europa, dall'Italia e dai suoi territori nell'ambito di ciascuno dei 17 Goal. Tali elaborazioni permettono di rappresentare un insieme di indicatori, relativi a uno stesso ambito di analisi e territorio, attraverso un unico indice di facile lettura anche ai non addetti ai lavori.
- **Misurazione della distanza da Target quantitativi** (Individuazione Target - metodologia Eurostat). Alcuni Target dell'Agenda 2030 sono direttamente collegati a Obiettivi quantitativi da raggiungere in un determinato arco temporale. Tali Obiettivi sono individuati dagli organi competenti sia a livello sovranazionale (Onu e Unione europea) sia nazionale e regionale.

ASviS misura la distanza dai Target individuati (posizionamento dell'Italia rispetto ai Target quantitativi).

L'ASviS, inoltre, utilizza tali approcci per supportare gli enti territoriali (regioni, città metropolitane, province, comuni e unioni di comuni) nella definizione delle strategie territoriali di sviluppo sostenibile, nell'ottica di programmare e realizzare politiche coerenti con gli Obiettivi dell'Agenda 2030. Per i dati completi si rinvia al sito dell'associazione (<https://asvis.it/I-numeri-della-sostenibilita/>).

Per quanto riguarda i dati relativi all'ultimo rapporto prodotto (2021) l'ASviS, nella valutazioni di sintesi, osserva a esempio come: Gli indici compositi qui presentati si basano su 108 indicatori elementari prodotti, per la quasi totalità, dal Sistema statistico nazionale. I 17 indici sintetici sono stati costruiti utilizzando la metodologia AMPI, adottata anche dall'Istat.

Tra il 2010 e il 2020 l'Italia migliora in cinque Goal: salute (Goal 3), uguaglianza di genere (Goal 5), sistema energetico (Goal 7), innovazione (Goal 9) e lotta al cambiamento climatico (Goal 13).

Per cinque Obiettivi, invece, la situazione peggiora: povertà (Goal 1), acqua (Goal 6), condizione economica e occupazionale (Goal 8), ecosistema terrestre (Goal 15) e cooperazione internazionale (Goal 17).

Mentre per i restanti cinque - alimentazione e agricoltura sostenibile (Goal 2), educazione (Goal 4), disuguaglianze (Goal 10), condizioni delle città (Goal 11), giustizia e istituzioni solide (Goal 6) - la condizione appare sostanzialmente invariata.

Guardando ai dati più recenti, tra il 2019 e il 2020 l'Italia mostra segni di miglioramento solo per tre Obiettivi (7, 13 e 16) e una sostanziale stabilità per tre Obiettivi (2, 6 e 9). Peggiorano invece gli indicatori relativi a nove Obiettivi: 1, 3, 4, 5, 8, 10, 11, 15 e 17. Per i Goal 12 e 14 è stato valutato di non calcolare il 2020 in assenza di informazioni disponibili, mentre per il Goal 17 è stato scelto di uniformare il composito con quello proposto a livello Ue.

Alla luce di questi dati, degli approfondimenti su 32 obiettivi quantitativi illustrati nel paragrafo 3.8, e del confronto con gli altri Paesi UE illustrato nel capitolo 2, la situazione del nostro Paese si conferma critica. Se non interverranno cambi di passo decisi, il nostro Paese non conseguirà gli Obiettivi dell'Agenda 2030 nei tempi concordati in sede Onu, con conseguenze gravi.

Il rapporto nella sua interezza è disponibile al sito: [https://asvis.it/public/asvis2/files/Pubblicazioni/Rapporto ASviS 2021 SDGsItalia.pdf](https://asvis.it/public/asvis2/files/Pubblicazioni/Rapporto_ASviS_2021_SDGsItalia.pdf)

Come osservato, le analisi prodotte dall'ASviS si basano su dati quantitativi per lo più forniti dal servizio statistico nazionale italiano.

Ed in effetti la stessa **ISTAT** fornisce dati quantitativi e rapporti utili per monitorare e valutare il percorso di avvicinamento agli obiettivi di sviluppo sostenibile indicati dall'Agenda 2030, utilizzando indicatori elaborati a livello internazionale dalla Commissione statistica dell'ONU, attraverso un

apposito Gruppo di Esperti sugli indicatori di sostenibilità, istituito nel 2015: l'Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators (IAEG-SDGs) .

L'ultimo (assai articolato) rapporto è reperibile al sito <https://www.istat.it/it/archivio/259898>

Comunicare la sostenibilità: le problematiche del greenwashing e la tassonomia europea delle attività ecosostenibili

Al di là del tema della quantificazione degli obiettivi di sostenibilità e della loro verifica, si è andato sempre più manifestando come centrale, negli ultimi anni, il tema della comunicazione relativa ai profili di sostenibilità, sia in ambito istituzionale sia in ambito commerciale.

Parallelamente all'emergere e al diffondersi della sensibilità sul tema, una pluralità di aziende hanno iniziato a incentrare la propria comunicazione commerciale sui profili di sostenibilità del proprio modello di produzione e di servizio.

Se da un lato tale approccio può apparire utile a richiamare nella comunità dei consumatori l'esigenza di riorientare i processi produttivi e le attività economiche secondo un approccio di sostenibilità, stimolando a valorizzare le scelte delle imprese che più abbiano investito su tale versante, si manifesta d'altra parte il rischio che tali approcci comunicativi, qualora non siano sostenuti da adeguati dati quantitativi e da certificazioni imparziali, si riducano a semplici tecniche di marketing volte a promuovere le vendite di beni e servizi, senza nessun sostanziale riscontro in ordine a effettivi benefici ambientali o sociali.

Quanto alla definizione di greenwashing, si può osservare¹ come “**Greenwashing** è un termine ormai molto diffuso, perché l'attenzione sulle promesse non verificabili riguardo l'impatto sul clima e sulla decarbonizzazione delle aziende è sempre più alta. Per greenwashing si intende una tecnica di comunicazione o di marketing perseguita da aziende, istituzioni ed enti che propongono come ecosostenibili le proprie attività, esaltando gli effetti positivi di alcune iniziative e al contempo cercando di occultare l'impatto ambientale negativo di altre o dell'impresa nel suo complesso.

In particolare, nei casi più frequenti di greenwashing, la comunicazione presenta una o più delle seguenti caratteristiche: 1) non vi sono informazioni o dati puntuali che supportino quanto dichiarato; 2) le informazioni e i dati vengono dichiarati come certificati mentre invece non sono riconosciuti da organi autorevoli; 3) vengono enfatizzate delle singole caratteristiche di quanto comunicato; 4) le informazioni sono generiche al punto da creare confusione nei consumatori; 5) possono essere utilizzate etichette false o contraffatte; 6) infine, sono riportate affermazioni ambientali non vere.

Non si tratta, però, di un fenomeno nuovo: a citarlo per la prima volta fu l'ambientalista statunitense Jay Westerveld. Egli lo adoperò nel 1986 per stigmatizzare la pratica delle catene alberghiere che facevano leva sull'impatto ambientale del lavaggio della biancheria per invitare gli utenti a ridurre il consumo di asciugamani, nascondendo in realtà una motivazione economica (relativa a un taglio nei costi di gestione).”

¹ Da www.esgnews.it, anche per le citazioni successive.

Queche esempio può aiutare a comprendere le problematiche a cui si riferisce la nozione di greenwashing:

“COCA COLA: Nel giugno 2021, la multinazionale Coca-Cola, già dai primi anni 2000 al centro di controversie legate ai temi della sostenibilità, è stata citata in giudizio dall’Earth Island Institute, un’organizzazione ambientalista senza scopo di lucro, con l’accusa di fare marketing ingannevole. Nella denuncia, infatti, l’Earth Island Institute sosteneva che l’azienda stava ingannando i consumatori commercializzandosi come sostenibile e rispettosa dell’ambiente, mentre “inquina più di qualsiasi altra azienda di bevande e lavora attivamente per impedire misure di riciclaggio efficaci negli Stati Uniti”. Le iniziative cui l’organizzazione faceva riferimento erano, ad esempio, le campagne “Every Bottle Back” e “World Without Waste”, o l’affermazione dell’azienda che le sue bottiglie di plastica e i tappi fossero progettati per essere riciclabili al 100%. Al contrario di quanto affermato dalla società, secondo la denuncia, Coca-Cola è il principale produttore di rifiuti plastici del mondo, generandone 2,9 milioni di tonnellate all’anno. Usa inoltre circa 200.000 bottiglie di plastica al minuto, pari a un quinto della produzione mondiale di bottiglie di polietilene tereftalato (PET). Questa produzione di plastica si basa anche sui combustibili fossili, con conseguenze significative anche sulle emissioni di CO2.

L’eccessiva produzione di rifiuti di plastica è legata soprattutto alle carenze presenti nel sistema di riciclaggio: solo il 30% delle bottiglie, infatti, può essere riciclato effettivamente, cosa ormai nota da tempo tra i protagonisti dell’industria della plastica. Eppure, secondo la denuncia, Coca-Cola non solo non ha implementato una strategia di riciclaggio efficace, ma si è attivamente opposta alle “bottle bills”, leggi che imporrebbero una piccola tassa sull’acquisto delle bottiglie di plastica che verrebbe restituita al consumatore quando la bottiglia viene restituita ad un impianto di riciclaggio.

ENI: A gennaio 2021 l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) ha emesso un provvedimento contro il colosso energetico italiano Eni per greenwashing. L’Autorità ha esaminato così alcuni claim diffusi tra il 2016 e il 2019 da Eni relativi a “ENIdiesel+”, presentato come diesel bio, green e rinnovabile, con addirittura la possibilità di abbattere le emissioni di CO2 fino al 40%. L’AGCM ha considerato quella pubblicità come “ingannevole, ai sensi del Codice del Consumo”, dal momento che è emerso da uno studio condotto dalla Commissione europea, che gli additivi vegetali presenti nel prodotto non riducono né l’impatto ambientale né i consumi.

Di conseguenza, il Tar del Lazio ha stabilito che ad Eni fosse proibito di continuare a ricorrere a quei messaggi pubblicitari, in quanto “non è consentito nella comunicazione pubblicitaria considerare green un gasolio per autotrazione. Ovvero un carburante che per sua natura è un prodotto altamente inquinante. Né dichiarare che attraverso il suo utilizzo è possibile prendersi cura dell’ambiente”. Il Tar ha disposto quindi una multa di 5 milioni di euro (ovvero il massimo).

Ad accogliere con entusiasmo la sentenza è stata Legambiente, “Movimento Difesa del Cittadino e Transport&Environment”, che nel 2019 aveva avviato il ricorso presso l’AGCM.

H&M: Nel 2019, anche il colosso svedese del fast fashion H&M è stato messo sotto accusa per greenwashing. La Norwegian Consumer Authority, corpo governativo indipendente, ha condotto, infatti, un’indagine su possibili violazioni dell’azienda alla normativa relativa alla pubblicità ingannevole. In particolare, è stata esaminata la collezione di H&M “Conscious” che, sebbene identificata come green, non darebbe “informazioni precise” sulla reale sostenibilità dei prodotti.

Quindi, l’Autorità accusava H&M del fatto che le informazioni di pubblico dominio erano troppo vaghe, riferendosi al “50% minimo di materiali riciclati, organici o in Tencel”.

“La nostra opinione è che H&M non sia abbastanza chiara o specifica nella spiegazione di come gli abiti della collezione *Conscious* siano più sostenibili degli altri prodotti del marchio in vendita”, ha dichiarato a riguardo il vice direttore generale della Consumer Authority Bente Øverli.

La Consumer Authority non ha emesso un provvedimento contro H&M, ma ha colto l’occasione per spingere l’azienda svedese a trovare una comunicazione migliore sulla sua filiera produttiva.

IKEA: Anche Ikea, che punta molto sull’immagine di gruppo sostenibile e ha dichiarato di voler diventare carbon positive per il 2030, è stata chiamata in causa nel 2020 sul tema del greenwashing. L’azienda è stata accusata dal gruppo ambientalista britannico Earthsight di essersi rifornita di legname abbattuto in modo illegale proveniente dalla Russia e dall’Ucraina.

Nel report “*Flatpacked Forests: Ikea’s Illegal Timber Problem and the Flawed Green Label Behind It*”, Earthsight ha documentato come gran parte delle imprese forestali statali ucraine non avessero rispettato le norme sulla provenienza del legname, in particolare abbattendo alberi senza le necessarie valutazioni di impatto ambientale e disboscando oltre i confini autorizzati.

Nell’indagine, il gruppo ambientalista stimava inoltre che Ikea fosse responsabile del consumo di un albero al secondo per soddisfare la domanda globale dei suoi prodotti. Il gruppo svedese viene infatti considerato un modello di fast-fashion nel settore dell’arredamento, incentivando così l’uso di legname e la deforestazione. Un’accusa cui il gruppo ha risposto avviando il programma di riacquisto e vendita dei mobili usati”.

In questo contesto, data la presenza di criteri eterogenei per qualificare e quantificare i profili di sostenibilità delle diverse attività economiche e l’esigenza di un contrasto coordinato alle attività di greenwashing, l’Unione Europea ha promosso l’elaborazione di una organica **Tassonomia Europea delle Attività Ecosostenibili**, ovvero un elenco univoco, per tutti i soggetti operanti nei paesi della Unione Europea, di criteri per catalogare e classificare le attività che possono esse considerate sostenibili dal punto di vista ambientale: il profilo su cui si concentra la tassonomia europea è dunque soprattutto quello della sostenibilità ambientale, dedicando minore attenzione a quello della sostenibilità sociale delle diverse attività economiche.

Centrale è, sotto tale profilo, il **Regolamento (UE) 2020/852** riguardante i prodotti finanziari: nelle premesse del regolamento, si osserva tra l’altro: “Data la natura sistemica delle sfide ambientali a livello mondiale, è necessario adottare un approccio sistemico e lungimirante all’ecosostenibilità che affronti le crescenti tendenze negative, quali i cambiamenti climatici, la perdita di biodiversità, il consumo eccessivo di risorse a livello mondiale, la scarsità alimentare, la riduzione dello strato di ozono, l’acidificazione degli oceani, il deterioramento del sistema di acqua dolce e i cambiamenti di destinazione dei terreni, nonché l’emergere di nuove minacce, tra cui le sostanze chimiche pericolose e i relativi effetti combinati [...] La messa a disposizione di prodotti finanziari che perseguono obiettivi ecosostenibili è un modo efficace di incanalare gli investimenti privati verso le attività sostenibili. I requisiti per commercializzare prodotti finanziari o obbligazioni societarie come investimenti ecosostenibili, inclusi i requisiti posti dagli Stati membri e dall’Unione per consentire ai partecipanti ai mercati finanziari e agli emittenti di usare marchi nazionali, puntano ad aumentare la fiducia degli investitori e a sensibilizzarli maggiormente agli impatti ambientali di tali prodotti finanziari o obbligazioni societarie, creare visibilità e affrontare le preoccupazioni legate alla pratica della «verniciatura verde» (greenwashing). Nell’ambito del presente regolamento, tale pratica consiste nell’ottenere un vantaggio sulla concorrenza in modo sleale commercializzando un prodotto finanziario come ecocompatibile quando in realtà gli standard ambientali di base non sono soddisfatti”. “Fissare i criteri di ecosostenibilità delle attività economiche potrebbe incoraggiare gli operatori economici non soggetti al presente regolamento a pubblicare e divulgare volontariamente

sui loro siti le informazioni relative alle proprie attività economiche ecosostenibili. Le informazioni non solo permetteranno ai partecipanti ai mercati finanziari e agli altri attori interessati dei mercati finanziari di individuare facilmente gli operatori economici che svolgono attività economiche ecosostenibili, ma faciliteranno anche tali operatori economici nella raccolta di fondi per le loro attività ecosostenibili. Una classificazione delle attività economiche ecosostenibili a livello dell'Unione dovrebbe consentire lo sviluppo delle politiche future dell'Unione a sostegno della finanza sostenibile, in particolare di norme a livello dell'Unione per prodotti finanziari ecosostenibili, per pervenire, da ultimo, alla creazione di marchi che riconoscono formalmente la conformità a tali norme in tutta l'Unione. Potrebbe anche fungere da base per altre misure economiche e normative. Requisiti giuridici uniformi volti a stabilire il grado di ecosostenibilità degli investimenti, basati su criteri uniformi di ecosostenibilità delle attività economiche, sono necessari come riferimento per il futuro diritto dell'Unione inteso ad agevolare lo spostamento degli investimenti verso attività economiche ecosostenibili”.

In particolare, secondo l'impianto del regolamento, un'attività economica è **considerata ecosostenibile se**, ad un tempo,

- 1) **contribuisce al raggiungimento** di uno degli **obiettivi di sostenibilità ambientale** indicati (s'intendono per obiettivi ambientali: a) la mitigazione dei cambiamenti climatici; b) l'adattamento ai cambiamenti climatici; c) l'uso sostenibile e la protezione delle acque e delle risorse marine; d) la transizione verso un'economia circolare; e) la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento; f) la protezione e il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi).
- 2) **non arreca un danno significativo** a nessuno dei medesimi obiettivi ambientali indicati;
- 3) è svolta nel rispetto delle garanzie minime di salvaguardia previste a livello internazionale;
- 4) è conforme ai criteri di vaglio tecnico fissati dalla Commissione.

Tali “criteri di vaglio tecnico” costituiscono in realtà elementi assolutamente fondamentali nel definire in concreto le attività qualificabili come ecosostenibili e, conseguentemente, verso le quali indirizzare i finanziamenti pubblici e privati. Un'attività non inclusa nella tassonomia, anche se non formalmente vietata, resterebbe di fatto irrimediabilmente impedita, a livello finanziario, nel proprio sviluppo.

Una problematica di enorme rilievo si è sviluppata in relazione alla possibilità, per differenti attività economiche connesse alla produzione e alla distribuzione di energia, in concomitanza con l'erogazione di consistenti fondi europei legati ai programmi nazionali di ripresa e resilienza.

In particolare, la scelta se includere tra le fonti di energia “sostenibili”, e in quanto tali finanziabili, **l'energia nucleare ed il gas** (ovvero i progetti di sviluppo di infrastrutture ad essi legate) è stata oggetto di un vivace confronto tra paesi europei portatori di istanze, interessi e punti di vista diversi. Si tratta con evidenza di una materia nella quale si intrecciano interessi economici, tecnologici, strategici, spesso legati alle singole specificità dei diversi paesi europei, oltre a complessi bilanciamenti legati a proiezioni di lungo periodo.

Conclusivamente la Commissione ha incluso (Atto delegato sulla tassonomia del 2 febbraio 2022), tra le proteste di molte associazioni ambientaliste, anche l'energia nucleare e il gas all'interno della tassonomia, pur ponendo condizioni ai progetti relativi, legate al perseguimento di obiettivi di sicurezza e di accompagnamento verso la transizione a forme di energia rinnovabile. In ordine alle forniture energetiche, deve inoltre ricordarsi che alle istanze ambientali, economiche e sociali si

sovrappongono anche rilevanti istanze strategiche, legate ai rapporti di dipendenza che possono generarsi rispetto ai paesi fornitori, e che in condizioni di crisi possono tradursi in elementi problematici (basti pensare alla dipendenza dell'Unione Europea dalla Russia per una quota significativa di forniture di gas naturale).

Il gas, in particolar modo, è stato considerato dalla Commissione necessario come “soluzione ponte” per la fase di transizione tra l'impiego del carbone e del petrolio (più inquinanti del gas) e la fase della completa rinuncia ai combustibili fossili (gas compreso).

Bilanciare la sostenibilità

L'affermarsi del paradigma della sostenibilità ha determinato il manifestarsi, a molteplici livelli, come anticipato, delle situazioni di potenziale conflitto tra le istanze di sostenibilità e altri valori e interessi di natura costituzionale.

Un settore nel quale tali potenziali conflittualità, nonché i relativi bilanciamenti, si sono manifestate è, ad esempio, quello della così detta “**sostenibilità del bilancio**”.

L'istanza, in sintesi, di mantenere i conti pubblici in equilibrio onde evitare l'accumularsi di un livello eccessivo di indebitamento, che rischierebbe di non essere economicamente sostenibile, anche in una prospettiva intergenerazionale (esigenza di non gravare le generazioni future di un eccessivo livello di indebitamento dovuto a spese effettuate per soddisfare i bisogni della generazione presente).

In Italia, sulla base degli impegni assunti in ambito UE², è stato riformato, attraverso l'approvazione della legge di revisione costituzionale n. 1 del 2012³, il testo dell'articolo 81 della nostra Costituzione, determinando un mutamento delle procedure relative all'approvazione del bilancio statale, nonché una serie di più stringenti limiti relativi ai contenuti dello stesso e alle condizioni per l'emissione di nuovo debito pubblico per far fronte a nuove spese.

La riformulazione dell'Art. 81 non è avvenuta recependo la versione, per così dire, più drastica del principio normativo, ovvero la previsione di un rigido principio di pareggio di bilancio, che avrebbe comportato l'obbligo di non spendere in ciascun anno più di quanto incassato: il principio del pareggio del bilancio sarebbe stato un confine molto difficile da valicare, determinando notevoli rigidità nella gestione economica degli apparati pubblici. Si è scelto invece di recepire il principio in una formulazione più flessibile, ovvero come impegno a garantire non il pareggio ma l'equilibrio di bilancio: un obiettivo da valutare non rigidamente anno per anno, ma entro un orizzonte temporale più ampio, tenendo conto delle fasi favorevoli e delle fasi avverse del ciclo economico. Sulla base di tale declinazione del principio, risulterebbe ammissibile che negli anni in cui si registra un ciclo

² In particolare, il Trattato sulla Stabilità, il Coordinamento e la Governance dell'Unione Economica e Monetaria (comunemente detto Fiscal Compact), indica, tra le proprie premesse “la necessità di mantenere finanze pubbliche sane e sostenibili e di evitare disavanzi pubblici eccessivi è per i governi di fondamentale importanza al fine di salvaguardare la stabilità di tutta la zona euro e richiede quindi l'introduzione di regole specifiche, tra cui una «regola del pareggio di bilancio» e un meccanismo automatico per l'adozione di misure correttive”. Il successivo Art. 3 circoscrive tale obbligo, prevedendo che l'impegno al suo raggiungimento debba tradursi nell'adozione, da parte degli Stati, di norme interne vincolanti e di natura permanente, preferibilmente di rango costituzionale.

³ L'intervento di revisione non si limita ad operare sul testo dell'Art. 81, ma anche sugli Artt. 97, 117 e 119, inserendo nelle diverse disposizioni un principio normativo relativo alla necessità di assicurare l'equilibrio di bilancio da parte di tutte le pubbliche amministrazioni.

economico sfavorevole sia possa “sforare” rispetto agli obiettivi di pareggio, con l’impegno a rientrare da tali sforamenti nei periodi di ciclo economico più favorevole.

Nell’interpretazione che di tale innovazione normativa ha dato la Corte Costituzionale, si trova da un lato la conferma che il nuovo principio ha natura pienamente sostanziale, imponendosi all’insieme delle pubbliche amministrazioni⁴, ma d’altra parte anche l’importante riconoscimento del fatto che le esigenze di equilibrio di bilancio, pur recepite a livello costituzionale, vanno perseguite comunque bilanciandole con le necessità di garantire il rispetto dei diritti fondamentali riconosciuti nell’ordinamento costituzionale, il cui contenuto essenziale non può in ogni caso essere limitato per esigenze di natura finanziaria: risulta dunque riconfermato, anche nel nuovo contesto normativo, il principio dell’incomprimibilità del contenuto minimo essenziale diritti fondamentali, già consolidato nella giurisprudenza costituzionale precedente alla riforma costituzionale del 2012. In particolare, ed esemplarmente, per quanto riguarda il diritto allo studio (nel caso specifico, il diritto allo studio degli studenti disabili, limitato per esigenze di bilancio da una legge della Regione Abruzzo), la Corte costituzionale ha avuto modo di affermare che “a patte il fatto che una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto allo studio e all’educazione degli alunni disabili non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali, è di tutta evidenza che la pretesa violazione dell’art. 81 Cost. [che si potrebbe temere in assenza di limiti economici alla somme stanziare per garantire il diritto, n.d.r.] è frutto di una visione non corretta del concetto di equilibrio del bilancio, sia con riguardo alla Regione che alla Provincia cofinanziatrice. È la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”⁵. Il principio, pur formulato in relazione al bilancio regionale, pare idoneo a operare anche in riferimento a quello statale: nella prospettiva enunciata dalla Corte Costituzionale, pertanto, il principio della sostenibilità applicato al bilancio pubblico, pur di rilievo costituzionale, non solo va bilanciato con altri principi costituzionali, ma è destinato a essere sacrificato quando nel bilanciamento entra in gioco la garanzia di diritti fondamentali e incomprimibili della persona.

Una vicenda esemplare nel contesto della quale la Corte Costituzionale italiana ha avuto modo di intervenire in un confronto serrato con il legislatore, indicando anche criteri di portata generale in ordine ai bilanciamenti necessari tra le istanze di tutela ambientale, alla base della sostenibilità ecologica delle attività economiche e dei modelli di produzione, è quella che ha interessato l’azienda **ILVA di Taranto**.

Tale azienda costituisce il maggior polo siderurgico nazionale, ed ha storicamente un ruolo primario nel contesto dell’economia della provincia di Taranto, offrendo fondamentali opportunità di lavoro

⁴ In questo senso Corte Cost., sent. n. 181 del 2013 o sent. n. 10 del 2015: soprattutto in tale pronuncia non era mancato (v, ad esempio, A. MORRONE, *Le conseguenze finanziarie della giustizia costituzionale*, in *Quad. Cost.*, 3/2015, 578 ss) chi riconoscesse uno “spartiacque” a seguito del quale il principio di equilibrio di bilancio si sarebbe manifestato come una sorta di “superprincipio costituzionale” capace di imporsi come un limite invalicabile anche rispetto alle esigenze di tutela di altri interessi e valori costituzionali.

⁵ Così Corte Cost., sent. n. 275 del 2016. Sull’impatto della riforma costituzionale dell’Art. 81 sulla garanzia ei diritti sociali dei cittadini, si può rinviare per approfondimenti a M. LUCIANI, *L’equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in *Il principio dell’equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013, Milano, 2014, 46 ss.; E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all’istruzione dei disabili*, in www.nomos-leattualitàdeldiritto.it, 2017.

ai suoi abitanti. Tuttavia i processi produttivi di tale azienda hanno comportato rilevanti problematiche di inquinamento ambientale, con riflessi diretti e gravi anche sulla salute di un ampio numero di abitanti del territorio. Ad un intervento della magistratura che aveva disposto il sequestro giudiziario degli impianti per ragioni di tutela della salute e dell'ambiente, il governo statale rispondeva con un decreto-legge (207 del 2012) che mutava le condizioni e le procedure previste (come quelle relative all'autorizzazione integrata ambientale – AIA), consentendo sostanzialmente un'autorizzazione provvisoria alla prosecuzione delle attività produttive dell'ILVA a fronte di un programma di progressivo risanamento ambientale. Sulla legittimità costituzionale della legge di conversione di tale decreto-legge interveniva la Corte costituzionale con la **sentenza n. 85 del 2013**. Tra gli elementi di sospetta illegittimità indicati dal giudice rimettente si ravvisava un «profilo «generale» di contrasto con il dettato costituzionale (ed in particolare con gli artt. 2, 9, 32 e 41 Cost.) [...] denunciato in quanto, consentendo l'esercizio dell'iniziativa economica privata con modalità tali da recare danno alla sicurezza ed alla dignità umana, la disciplina in questione annullerebbe la tutela del diritto fondamentale alla salute e all'ambiente salubre». In tale sentenza la corte non ravvisa una irragionevolezza del bilanciamento operato dal legislatore, in quanto le procedure previste salvaguarderebbero comunque le essenziali esigenze di tutela ambientale: «la norma censurata non rende lecito a posteriori ciò che prima era illecito – e tale continua ad essere ai fini degli eventuali procedimenti penali instaurati in epoca anteriore all'autorizzazione alla prosecuzione dell'attività produttiva – né “sterilizza”, sia pure temporaneamente, il comportamento futuro dell'azienda rispetto a qualunque infrazione delle norme di salvaguardia dell'ambiente e della salute. La stessa norma, piuttosto, traccia un **percorso di risanamento ambientale ispirato al bilanciamento** tra la tutela dei beni indicati e quella dell'occupazione, cioè tra beni tutti corrispondenti a diritti costituzionalmente protetti». Tale pronuncia è rilevante anche perché rappresenta per la Corte l'occasione di formulare considerazioni di carattere più generale circa il bilanciamento tra interesse alla tutela ambientale, diritto alla salute e altri beni di rilievo costituzionale. Afferma infatti la Consulta che «la ratio della disciplina censurata consiste nella realizzazione di un ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.), da cui deriva il diritto all'ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.), da cui deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso. **Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri.** La tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro» (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona. Per le ragioni esposte, non si può condividere l'assunto del rimettente giudice per le indagini preliminari, secondo cui l'aggettivo «fondamentale», contenuto nell'art. 32 Cost., sarebbe rivelatore di un «carattere preminente» del diritto alla salute rispetto a tutti i diritti della persona. Né la definizione data da questa Corte dell'ambiente e della salute come «valori primari» (sentenza n. 365 del 1993, citata dal rimettente) implica una “rigida” gerarchia tra diritti fondamentali. La Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un **continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali**, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. **La qualificazione come “primari” dei valori dell'ambiente e della salute significa pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto.** Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal

giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da **non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale**”.

La vicenda non si conclude, tuttavia, con tale pronuncia. A fronte di un processo di risanamento non compiuto, l'autorità ripropone, pochi anni dopo il sequestro degli impianti produttivi dell'ILVA per esigenze di tutela dell'ambiente e della salute. Nuovamente interviene il governo statale con un decreto legge (n. 92 del 2015) che in deroga alla normativa vigente consente la prosecuzione delle attività produttive. E nuovamente rispetto a tale intervento legislativo viene sollevata questione di legittimità costituzionale di fronte alla Consulta. Tuttavia in tale occasione il giudizio sul tipo di bilanciamento operato dal legislatore conduce ad un esito diverso. Nella **Sent. n. 58 del 2018**, osserva infatti la Corte che “Non può [...] ritenersi astrattamente precluso al legislatore di intervenire per salvaguardare la continuità produttiva in settori strategici per l'economia nazionale e per garantire i correlati livelli di occupazione, prevedendo che sequestri preventivi disposti dall'autorità giudiziaria nel corso di processi penali non impediscano la prosecuzione dell'attività d'impresa; ma ciò può farsi solo attraverso un ragionevole ed equilibrato bilanciamento dei valori costituzionali in gioco. Per essere tale, il bilanciamento deve essere condotto senza consentire «l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona» (sent. n. 85 del 2013). Il bilanciamento deve, perciò, rispondere a criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, in modo tale da non consentire né la prevalenza assoluta di uno dei valori coinvolti, né il sacrificio totale di alcuno di loro, in modo che sia sempre garantita una tutela unitaria, sistemica e non frammentata di tutti gli interessi costituzionali implicati (sentenze n. 63 del 2016 e n. 264 del 2012). Nel caso allora in giudizio, questa Corte, con la citata sentenza n. 85 del 2013, rigettò la questione di legittimità costituzionale, ritenendo che il legislatore avesse effettuato un ragionevole e proporzionato bilanciamento predisponendo la disciplina di cui al citato art. 1, comma 4, del decreto-legge n. 207 del 2012. In quella ipotesi, infatti, la prosecuzione dell'attività d'impresa era condizionata all'osservanza di specifici limiti, disposti in provvedimenti amministrativi relativi all'autorizzazione integrata ambientale, e assistita dalla garanzia di una specifica disciplina di controllo e sanzionatoria. [...] **Nel caso oggi portato all'esame di questa Corte, invece, il legislatore non ha rispettato l'esigenza di bilanciare in modo ragionevole e proporzionato tutti gli interessi costituzionali rilevanti**, incorrendo in un vizio di illegittimità costituzionale per non aver tenuto in adeguata considerazione le esigenze di tutela della salute, sicurezza e incolumità dei lavoratori, a fronte di situazioni che espongono questi ultimi a rischio della stessa vita. Infatti, nella normativa in giudizio, la prosecuzione dell'attività d'impresa è subordinata esclusivamente alla predisposizione unilaterale di un “piano” ad opera della stessa parte privata colpita dal sequestro dell'autorità giudiziaria, senza alcuna forma di partecipazione di altri soggetti pubblici o privati. [...] Considerate queste caratteristiche della norma censurata, appare chiaro che, **a differenza di quanto avvenuto nel 2012, il legislatore ha finito col privilegiare in modo eccessivo l'interesse alla prosecuzione dell'attività produttiva, trascurando del tutto le esigenze di diritti costituzionali inviolabili legati alla tutela della salute e della vita stessa (artt. 2 e 32 Cost.), cui deve ritenersi inscindibilmente connesso il diritto al lavoro in ambiente sicuro e non pericoloso (art. 4 e 35 Cost.)**”.

Tale vicenda appare dunque esemplare del costante dialogo e confronto tra le responsabilità del legislatore e quelle della giurisdizione (in primis costituzionale) nella definizione dei punti di equilibrio e dei bilanciamenti necessari a far convivere i principi costituzionali di tutela dell'ambiente e della salute con principi costituzionali potenzialmente contrapposti e confliggenti (in primis quelli

legati alle esigenze di salvaguardia delle attività produttive e delle connesse opportunità occupazionali).

Bilanciamento, cardine del paradigma della sostenibilità, che, pur graduabile anche sulla base delle opzioni politiche di volta in volta prevalenti in ambito parlamentare, non può in ogni caso condurre al sacrificio del contenuto essenziale di alcun bene costituzionalmente meritevole di tutela. D'altra parte, a dar conto della molteplicità delle dimensioni della sostenibilità e dei bilanciamenti ad essa connessi, si possono richiamare anche situazioni nelle quali l'istanza di tutela ambientale è stata posta a confronto con istanze di tutela paesaggistica: un bilanciamento tra due elementi, ambiente e paesaggio, che appaiono invece comunemente associati nella rispettiva tutela.

La questione è quella legata alla individuazione dei siti per l'installazione di **impianti eolici** per la produzione di energia elettrica. Anche sui bilanciamenti relativi a tali profili ha avuto modo di pronunciarsi la Corte Costituzionale Italiana.

Se dunque complessivamente la tutela del paesaggio si manifesta come un'istanza autonoma ma complementare rispetto alle istanze di tutela ambientale (tutela del paesaggio come tutela di un ambiente dotato di un particolare "senso" e di un particolare valore non solo ecologico ma anche estetico, storico e culturale), nella materia indicata **paesaggio e ambiente possono porsi come termini alternativi di un bilanciamento tra esigenze opposte**. L'energia elettrica prodotta attraverso le pale eoliche rappresenta un esempio di energia rinnovabile, utile a consentire alla transizione verso l'abbandono delle fonti fossili di energia, e quindi complessivamente valutabile come positiva per le istanze di salvaguardia ambientale. Tuttavia i parchi di pale eoliche presentano un impatto visivo notevole sul paesaggio, e la tutela delle aree di pregio paesaggistico potrebbe essere compromessa da un impianto massiccio di impianti eolici.

Da un lato si pone dunque l'esigenza ambientale di una transizione energetica che conduca alla promozione e diffusione di fonti di energia rinnovabili e a minore impatto sul clima e sugli equilibri dell'ecosistema, tra le quali quella eolica e quella solare. Tali forme di produzione di energia richiedono tuttavia un elevato consumo di suolo e di spazi, oltre a poter risultare molto impattanti sotto il profilo estetico e paesaggistico.

La questione ha dato luogo a una serie di interventi normativi legati alla regolamentazione dell'installazione di tali impianti e all'individuazione dei luoghi più idonei. Anche rispetto a tali profili le priorità ambientali e quella paesaggistiche possono divergere: per l'installazione di impianti eolici e fotovoltaici le aree più idonee dal punto di vista ambientale sono quelle che massimizzano la resa energetica, consentendo un più elevato e rapido disimpegno dalle fonti fossili. Dunque le aree meglio soleggiate e più ventilate, tipicamente i crinali, che sono però spesso anche quelle più visibili a maggior impatto estetico e paesaggistico. Tale problematica si pone con particolare evidenza in un paese come l'Italia, a elevata densità di popolazione e a elevata densità di aree di pregio paesaggistico.

Nella materia si sovrappongono, inoltre, questioni legate alla definizione del **confine tra le competenze statali e quelle regionali**, soprattutto in ordine alla configurazione delle norme statali comuni quali livelli di tutela minimi, ma derogabili attraverso normative regionali di maggior tutela, ovvero quali livelli omogenei comunque inderogabili.

Su tali problematiche, nel contesto dell'ormai ampia giurisprudenza costituzionale maturata, può ad esempio segnalarsi la sentenza della Corte costituzionale **n. 86 del 2019**. La decisione trae origine da un giudizio di legittimità in via d'azione promosso dal governo statale contro diverse disposizioni della legge della Regione Basilicata n. 19 del 2017. In questa sede rilevanti appaiono soprattutto i

profili della questione relativi all'art. 20 della legge regionale, recanti disposizioni in tema di corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabili. Osserva la Corte che "L'art. 20 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, nel sostituire l'art. 2 della legge regionale n. 54 del 2015, riproduce letteralmente i primi due commi del testo originario di esso, ma aggiunge il comma 3, che dispone: «Nei buffer [aree di rispetto] relativi alle aree e siti non idonei è possibile autorizzare l'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili nel rispetto delle modalità e prescrizioni indicate nel comma 1 del presente articolo». È a tale comma che sono indirizzate le richiamate censure.

Tale norma va a incidere sulla disciplina delle cosiddette aree non idonee all'installazione di impianti di energia alimentati da fonti rinnovabili, che si pone al crocevia fra la materia della «tutela dell'ambiente» e quella della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (art. 117, terzo comma, Cost.), nel cui ambito questa Corte ha più volte riconosciuto che «i principi fondamentali sono dettati anche dal d.lgs. n. 387 del 2003 e, in specie, dall'art. 12 (ex multis, sentenza n. 14 del 2018)» (sentenza n. 177 del 2018) e dalle «Linee guida» adottate, con il d.m. 10 settembre 2010, di concerto tra il Ministero dello sviluppo economico, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministero per i beni e le attività culturali, proprio in attuazione di quanto previsto dal citato art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, recante «Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità». Le linee guida – vincolanti in quanto adottate in sede di Conferenza unificata e quindi espressione della leale collaborazione fra Stato e Regione – costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria, e indicano le specifiche tecniche che necessitano di applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale (fra le altre, sentenza n. 69 del 2018). Dalle stesse si ricava la «ponderazione concertata» (sentenza n. 307 del 2013) imposta dal comma 10 dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 ai fini del bilanciamento fra esigenze connesse alla produzione di energia e interessi ambientali, cui necessariamente le Regioni devono attenersi per identificare le "aree non idonee" alla localizzazione degli impianti. In particolare, il paragrafo 17 delle citate linee guida allegate al d.m. 10 settembre 2010 demanda l'individuazione di tali aree non idonee a Regioni e Province autonome, ma nel rispetto di specifici principi e criteri guida relativi alla localizzazione degli impianti. **La dichiarazione di inidoneità deve, infatti, risultare quale provvedimento finale di un'istruttoria adeguata volta a prendere in considerazione tutta una serie di interessi coinvolti e cioè la tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale. Inoltre, gli esiti dell'istruttoria devono contenere, in riferimento a ciascuna area individuata come non idonea in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, la descrizione delle incompatibilità riscontrate con gli obiettivi di protezione ambientale.** In ogni caso l'individuazione delle aree non idonee deve avvenire a opera delle Regioni attraverso atti di programmazione.

Il 14 settembre 2011 la Regione Basilicata, come già ricordato, ha siglato un Protocollo di intesa con il MIBAC e con il MATTM, in vista della elaborazione congiunta del piano paesaggistico regionale. In particolare, le parti hanno stabilito «di individuare prioritariamente e congiuntamente la metodologia per il riconoscimento delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti da fonti rinnovabili», ai sensi del d.m. 10 settembre 2010 e «sulla base dei criteri di cui all'Allegato 3 paragrafo 17 Criteri per l'individuazione di aree non idonee del citato DM» (art. 4 del Protocollo). [...]In questo quadro risulta evidente l'illegittimità costituzionale della norma regionale impugnata, nella parte in cui ha stabilito, in via generale e unilaterale, senza istruttoria e senza un'adeguata valutazione in concreto dei luoghi in sede procedimentale, che «Nei buffer relativi alle aree e siti non

idonei è possibile autorizzare l'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili» (art. 2, comma 3, della legge reg. Basilicata n. 54 del 2015), in contrasto con i criteri formati nel rispetto dell'Intesa siglata il 14 settembre 2011, oltre che con i principi fondamentali fissati nelle richiamate linee guida a tutela dei molteplici e rilevanti interessi coinvolti (sentenza n. 69 del 2018)» .

Complessivamente in tale vicenda si sovrappongono, dunque, questioni di bilanciamento tra istanze potenzialmente confliggenti (in questo caso, tutela dell'ambiente e tutela del paesaggio), intrecci tra competenze Statali e regionali, intervento di norme dell'ordinamento europeo, profili sostanziali e procedurali: a conferma di quanto le implicazioni dell'adozione di paradigmi di sostenibilità dello sviluppo, al di là delle proclamazioni di principio, postuli e implichi una complessa e laboriosa fase di applicazione, normativa e giurisprudenziale, nel contesto della quale un ruolo essenziale è assunto dagli strumenti del bilanciamento dei diritti e del giudizio di ragionevolezza.