

**Abstract - Convegno Italo-Brasiliano dei Professori di diritto amministrativo e costituzionale – Democrazia, diritti umani e sviluppo sostenibile. Quali sfide in Italia e Brasile? – 15 - 16 settembre 2022**

RACISMO ESTRUTURAL E O PAPEL DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL NO BRASIL –  
Katya Kozicki e Ana Carolina Lopes Olsen

*[...] são ações que diminuem as desigualdades.*  
(Djamila Ribeiro, Pequeno Manual Antirracista)

O racismo no Brasil tem caráter estrutural pois impregna a raiz das relações sociais, políticas, econômicas e culturais. A partir da atuação do STF, questiona-se a contribuição do constitucionalismo transformador no seu enfrentamento, identificando e extinguindo seus efeitos nefastos. A proposta defendida afirma que cabe à Corte aderir a uma leitura transformadora da constituição a fim de que suas decisões enfrentem as barreiras estruturais postas na sociedade para reconhecer igual cidadania e distribuição de recursos aos grupos racializados. Mediante método hipotético-dedutivo e pesquisa bibliográfica em doutrina e jurisprudência, concluiu-se que o enfrentamento do racismo estrutural exige do STF atuação antirracista no sentido de promover e facilitar transformações do quadro social, em diálogo com a sociedade civil e instituições, mediante um compromisso material, sincero e efetivo com a inclusão social.

DEMOCRACIA E MECANISMOS DE CONTROLE NO ESTADO BRASILEIRO – Vitor Rhein Schirato

1. Controle da Administração na Constituição Federal de 1988
2. Constitucionalidade e Legalidade como métodos de controle
3. A importância do controle para garantia da democracia
4. As ameaças atuais e possíveis soluções

CRISI PANDEMICA E REGRESSIONE DEMOCRATICA – Giorgio Grasso

“Democracies wilt under the pandemic”, le democrazie appassiscono sotto la pandemia. Così si intitola la scheda riguardante l’Europa del Report del 2021 di Freedom House (“Democracy under siege”, Democrazia sotto assedio), con un’espressione molto suggestiva che da subito fornisce il senso di marcia della relazione che si presenterà al Convegno palermitano dell’AIBDAC: utilizzare, al fine di cogliere l’incidenza della crisi pandemica sul gradiente democratico dei due Paesi al centro del nostro incontro, l’Italia e il Brasile, i dati, gli indicatori e le risultanze forniti da alcuni tra i più autorevoli network internazionali che misurano annualmente lo stato della democrazia nel mondo, con ciò riferendomi in particolare ai Reports predisposti dall’Economist Intelligence Unit’s, i c.d. Democracy Index, ai Reports pubblicati appunto da Freedom House, ai Reports di Varieties of Democracy (V-Dem) e, infine, ai World Reports elaborati dallo Human Rights Watch, i quali ultimi peraltro, a differenza degli altri, non assegnano un punteggio e/o un ranking ai singoli Stati oggetto di valutazione.

Proprio attraverso la percezione che questi diversi organismi hanno della qualità della democrazia, la domanda di ricerca che ci si propone di sviluppare porterà a verificare se la pandemia da Covid-19 abbia effettivamente peggiorato quella condizione di regressione democratica che ha contraddistinto, già ben prima dello scoppio del virus, gran parte degli Stati appartenenti alle

democrazie più consolidate (le full democracies del Democracy Index) o perlomeno alle democrazie imperfette (le flawed democracies, sempre così censite dal Democracy Index), o se invece, tutto sommato, il declino democratico, che in modo pur radicalmente diverso si è realizzato nei due Paesi oggetto di considerazione, sia stato solo debolmente influenzato dalla crisi pandemica e dalle misure approntate per contrastarla, dall'una e dall'altra parte dell'Oceano.

## LA REGOLAZIONE DEMOCRATICA DEI PARTITI – Felice Blando

Da quando partiti politici varcano la soglia dello Stato e si spostano dalla posizione periferica che occupavano nello Stato liberale al centro degli ordinamenti costituzionali del dopoguerra, la rivalutazione della rappresentanza popolare nella democrazia si risolve fattivamente in una crescita dei partiti. Questi ultimi si sovrappongono alla ripartizione costituzionale di organi e funzioni e divengono onnipresenti. Ne è scaturito un progressivo esautoramento della loro qualità rappresentativa. In realtà è da riconoscere che la qualità rappresentativa di un gruppo sociale diventa complicata da giustificare quando il gruppo si sviluppa come istituzione dotata di autorità: perché allora la sua natura originaria di forma di autogoverno viene alterata dall'instaurarsi di un rapporto dominanti e dominati. In questo contesto, che denuncia l'insufficienza del rapporto moderno di rappresentanza politica a mediare l'esercizio della sovranità popolare, e dal quale emerge l'esigenza di uno Stato cui spetta il compito di intervenire con la legge a tutelare il singolo cittadino dentro e contro le tendenze accentratrici e antidemocratiche del partito, si inquadra in generale il problema della «democrazia interna» ai partiti. Nel nostro paese l'analisi del problema si è sviluppata subito dopo l'entrata in vigore della Costituzione, e la regola del «metodo democratico» prevista dall'art. 49 ha posto molti interrogativi: essa fa riferimento tanto all'attività esterna quanto l'organizzazione interna dei partiti, o invece no? Significa che debbano essere organizzati democraticamente o che debbano agire democraticamente? I principi generali che stanno a base dell'ordinamento costituzionale devono essere posti altresì a base dell'ordinamento giuridico partitico? Democratizzare i partiti nel senso di rendere più attivo l'intervento dei cittadini che si associano in essi è opera doverosa o nociva, se questo deve contribuire negativamente alla efficacia della loro azione politica? A quale organo dotato di sicura imparzialità affidare il controllo che i partiti si adeguino a determinati principi?

Le risposte non sono facili. Su tutti gli interrogativi la discussione non è affatto sopita; l'interpretazione dell'art. 49 essendo di natura squisitamente costituzionalistica, appunto in quanto tale, è strettamente dipendente dalle concezioni generali che si abbiano in ordine alle nozioni costituzionalistiche di base.

Nel presente lavoro si cercherà di sostenere che nessuna legge o disposizione statutaria sono atti a far nascere a batter di ciglia un'organizzazione democratica. I problemi della sua realizzazione e del suo maturare sono quelli stessi della democrazia a livello statale. La democrazia non è un requisito appartenente al patrimonio genetico delle persone, ma è il frutto di un continuo lavoro di conquista. Pertanto, il metodo democratico in un sistema di partiti presente in uno Stato costituzionale non può mai dirsi stabilmente acquisito o garantito; può andar perduto in un giorno, ma per costruirlo ci vogliono tempi alquanto lunghi, e tutelarlo è un compito difficile.

## L'INDIPENDENZA DEL POTERE GIUDIZIARIO. PROFILI COMPARATIVI – Luciana De Grazia

L'intervento presenta l'esito di una ricerca che ha approfondito la questione relativa alla composizione dei Consigli di Giustizia, intendendo con tale termine gli organi istituiti nei singoli ordinamenti, variamente denominati, in funzione di garanzia dell'indipendenza della magistratura. Lo scopo dello studio è stato, infatti, di analizzare se e come la tipologia e le modalità della loro composizione, cioè il numero dei componenti, l'appartenenza o meno all'ordine giudiziario, le modalità della loro designazione, abbiano influenzato l'evoluzione del ruolo di tali organi, in modo da fornire spunti di riflessione che possano contribuire non solo ad eventuali riforme nei paesi oggetto di studio, ma anche a tratteggiare forme di possibile evoluzione dei Consigli di altri ordinamenti, oggetto di recenti modifiche, che hanno suscitato critiche e perplessità proprio nella prospettiva dell'indipendenza della magistratura.

Da un punto di vista metodologico sono stati presi in esame i Consigli di giustizia istituiti nell'ordinamento francese, italiano e spagnolo, rappresentativi ciascuno di diversi modelli organizzativi, caratterizzati rispettivamente dall'istituzione di un singolo Consiglio, articolato in due sezioni per giudici e pubblici ministeri; di un solo Consiglio composto sia da giudici che da pubblici ministeri e, infine, dall'istituzione di due Consigli distinti per giudici e pubblici ministeri, aventi caratteristiche e compiti ben diversi. La scelta di questi ordinamenti è stata avvalorata dalla considerazione che tutti e tre condividono i principi e i valori del costituzionalismo liberal-democratico e anche dalla comune appartenenza alla famiglia di civil law e, quindi, di un modello di organizzazione della magistratura di tipo burocratico, consci, comunque, dell'importanza del contesto storico, giuridico-costituzionale e culturale che è proprio di ogni singolo ordinamento.

Partendo dai pareri elaborati dal Consiglio Consultivo dei Giudici Europei (CCEJ) sui Consigli di giustizia - n. 10 del 2007 e n. 24 del 2021 –, che hanno contribuito a delineare principi comuni per gli Stati membri anche in merito alla composizione di tali organi, si sono prese in esame le riforme approvate nei diversi ordinamenti per evidenziare se sussista una correlazione tra la composizione dei Consigli e l'ampiezza delle loro funzioni finalizzate all'indipendenza della magistratura.

Inoltre, se dalle raccomandazioni sulla composizione del CCEJ è possibile dedurre i rischi ad essa sottesi - da un lato il pericolo di pressioni esterne e di politicizzazione, da un altro quello del corporativismo e dell'autoreferenzialità – è sembrato interessante che il CCEJ abbia posto attenzione alla cura che i Consigli devono prestare ai rapporti con i poteri dello Stato, le associazioni dei giudici e la società civile. È proprio con riferimento a questo compito che lo studio svolto ha evidenziato come la composizione possa avere un ruolo determinante nel favorire una evoluzione dei Consigli quali organi di collegamento tra i poteri dello Stato e la società, soprattutto con lo scopo di incentivare la propria accountability e, con essa, quella della magistratura, rispondendo all'esigenza di rafforzare la fiducia della società nei loro confronti e, conseguentemente, la tutela del principio del rule of law.

## CRISI DELLA RAPPRESENTANZA ED EMERSIONE DI NUOVI MODELLI DI DEMOCRAZIA DELIBERATIVA – Bruno Mercurio

La democrazia in senso procedurale, intesa come metodo che conduce all'adozione delle decisioni pubbliche più importanti coincide, nel suo contenuto minimo ricostruito anche dalla giurisprudenza CEDU, con la democrazia rappresentativa. Il modello rappresentativo è tuttavia notoriamente in crisi e fra le ragioni principali, in Italia vi è l'autoreferenzialità dei partiti politici, corpi intermedi del tessuto sociale deputati costituzionalmente a concorrere alla determinazione della politica

nazionale, che hanno sostanzialmente interrotto il loro collegamento con i territori, venendo percepiti nel tempo come rappresentanti degli interessi dell'apparato stesso, proiettati verso lo scopo prevalente di conservare le proprie posizioni. Il modello della democrazia deliberativa, nell'accezione assunta a base dell'intervento, cerca di ricucire questo strappo, introducendo nelle scelte politiche assunte da organi istituzionali a carattere rappresentativo, processi di deliberazione che coinvolgano la comunità. Esso si distingue sia da quei modelli che si pongono come alternativi al paradigma della democrazia rappresentativa (democrazia diretta), sia dal modello partecipativo semplice. Mentre nel modello partecipativo, infatti, la partecipazione ha valore formalmente e sostanzialmente collaborativo (in taluni casi rafforzato), in quello deliberativo essa tende ad incidere sulla fase "ideativa" di indirizzo dell'attività amministrativa, improntandola ad uno scambio necessario, osmotico ed informato fra titolari dei pubblici poteri e società, in modo che ogni scelta che da essa derivi, risulti condivisa e prescindere dalla circostanza che venga, poi, contenuta in un atto formalmente amministrativo. Nell'ambito della democrazia deliberativa, è possibile individuare due gruppi di istituti; un primo di dimensione pubblicistica ed un secondo privatistica. Al primo gruppo appartengono quegli istituti che indirizzano l'azione amministrativa verso un rapporto paritario con la comunità degli amministrati, nella fase ideativa, nella programmazione degli obiettivi e nella pianificazione delle modalità, delle risorse e dei tempi per raggiungerli. (bilancio partecipativo, coprogettazione dei servizi, dibattito pubblico, inchieste, arene, etc.). Si tratta di istituti che sempre più spesso trovano spazio nella legislazione nazionale e regionale, ma che stentano ad assumere effettività e che richiedono il maturare di percorsi di evoluzione culturale sia nelle amministrazioni (aprirsi al dialogo effettivo e non solo formale che nel tessuto della comunità (cultura della informazione e della partecipazione civica ai processi di formazione delle decisioni pubbliche). Gli istituti privatistici, invece, si radicano nel principio di sussidiarietà nella sua accezione orizzontale secondo cui l'individuazione e la cura degli interessi pubblici non è completamente delegata dallo stato alla comunità ma è fra essi condiviso. In essi operano enti di diritto privato (associazioni, cooperative e fondazioni, di comunità) che perseguono finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale. Tale modello è fortemente spinto nelle linee di azione ed implementazione del PNRR che promuove la cultura ed il metodo inclusivi, attraverso la valorizzazione della partecipazione di tutte le risorse della comunità nelle diverse forme e attraverso il coinvolgimento dei diversi attori locali per promuovere lo sviluppo territoriale e valorizzare il capitale umano nell'ottica dell'efficienza, della competitività, dell'inclusione sociale. Esso involge diversi e suggestivi profili di interesse nel diritto amministrativo, da quelli organizzativi del rapporto pubblico – privato, a quelli settoriali e relativi alla regolazione del peculiare mercato qualificato della welfare society in cui operano. Radicandosi nel paradigma costituzionale dell'intervento diretto dei cittadini nell'indirizzo politico amministrativo, attraverso organizzazioni di forma privata libera e democratica, prefigurato negli articoli 2, 18 e 49 COST, esse possono contribuire a recuperare il ruolo politico dei corpi intermedi nel rapporto fra rappresentati e rappresentanti messo in crisi dal mancato dialogo con il territorio di quelli costituzionalmente a ciò deputati.

## INTRODUZIONE DEL PRESIDENTE ALLA SECONDA SESSIONE *DIRITTI UMANI: LE NUOVE VULNERABILITÀ* – Giampaolo Frezza

Il titolo di questa sessione del Convegno è evocativo e si propone di due proposizioni: a) la vulnerabilità; b) i diritti umani.

Con riguardo alla prima, deve da subito affermarsi che il termine “vulnerabilità” è polisemico e multidisciplinare. Da punto di vista giuridico, per quanto qui rileva, deve rilevarsi la carenza di una definizione e l'impossibilità di addivenire ad una sua nozione unitaria e incontrovertibile.

Si tratta di una carenza ontologica, connessa al suo carattere indeterminato e al fatto che la vulnerabilità non può essere cristallizzata in una nozione precostituita ma necessita di essere inserita nella realtà sociale. Varia al variare del costume e della cultura.

L'unica possibilità che ci è concessa è allora quella di descriverne i caratteri, di denotare il fenomeno ma non connotarlo: soccorre, in questa direzione, l'analisi della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE e i copiosi studi dottrinali, che inducono l'interprete a classificare il fenomeno in tre categorie:

a. Vulnerabilità economica, connessa con le dinamiche di dipendenza del mercato globale connesse a fattori interni (quali ad esempio: elevata apertura economica, con suscettibilità nei cambi; concentrazione nelle esportazioni; dipendenza dalle importazioni) e a fattori esterni (come ad esempio: catastrofi; instabilità politica, ecc.).

b. Vulnerabilità ambientale, che, a ben vedere, rimanda agli studi di geofisica e ai concetti di sostenibilità e gestione dell'ecosistema in modo responsabile;

c. Vulnerabilità sociale, quella che qui (forse) più interessa da vicino. Anche la vulnerabilità sociale può essere, in via meramente descrittiva, distinta in due categorie: 1. Vulnerabilità c.d. naturale (quella dei minori; anziani; malati; disabili; discriminati per sesso e per orientamento sessuale e etnia); 2. Vulnerabilità di tipo sociale in sé e per sé (poveri; consumatori vessati; immigrati; rifugiati; lavoratori vessati; lavoratori umili)

Si badi che le due categorie possono persino sovrapporsi, dando così vita a realtà c.d. complesse), come nei casi di anziani malati e omosessuali rifugiati.

## LA CITTADINANZA DI GENERE: LE NUOVE FRONTIERE DELL'UGUAGLIANZA FRA UOMINI E DONNE – Anna Simonati

Nell'ordinamento italiano, la “giuridificazione” in senso tecnico delle questioni di genere è avvenuta con l'entrata in vigore della Costituzione, a cui hanno fatto seguito – anche grazie all'apporto del diritto sovranazionale, soprattutto di matrice eurounitaria – varie riforme normative, a partire dai settori del diritto di famiglia e del diritto del lavoro. Sul fronte pubblicistico, la modifica degli artt. 117 e 51 Cost., ha infine responsabilizzato i legislatori nazionale e regionali nel senso dell'introduzione di meccanismi per il riequilibrio di genere. La ratio che accumuna tali interventi ha a che fare sia con la necessità di proteggere i diritti fondamentali di donne e uomini, sia con l'esigenza di garantire il pluralismo dei punti di vista e dei contributi in vista della maggiore efficienza dell'azione amministrativa.

In questo contesto, assumere come punto di riferimento giuridico il solo principio costituzionale di uguaglianza può apparire riduttivo. In primo luogo, infatti, i primi destinatari dell'art. 3 Cost. sono i legislatori (nazionale e regionali), mentre spesso l'obiettivo della parità si realizza compiutamente “a bocce normative ferme”, valorizzando il rilievo delle buone prassi. In secondo luogo, il mero riferimento al principio costituzionale di uguaglianza non ha finora consentito di riconoscere alle politiche antidiscriminatorie di genere autonoma dignità, affinché alle conseguenti iniziative corrisponda una voce di investimento pubblico coerente e unitaria.

Pertanto, può essere utile la nozione di ‘cittadinanza di genere’, sviluppatasi nell'ambito delle scienze sociali per designare quell'insieme di strumenti che può agevolare la partecipazione di tutte e di tutti, indipendentemente (ma non a prescindere) dal genere di appartenenza, alla vita pubblica,

ovvero nei settori in cui è più forte e immediata la rilevanza dell'interesse della collettività. La lente inclusiva della 'cittadinanza di genere' può essere utilizzata per collocare sistematicamente alcuni istituti recenti e per rivalutare meccanismi giuridici risalenti in prospettiva innovativa, in vista dell'auspicabile e necessaria eliminazione degli stereotipi e per la piena realizzazione dell'uguaglianza formale e sostanziale.

## DIREITOS HUMANOS E INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO – José Laurindo de Souza Netto

Inicialmente será apresentado o tema central da conferência e um breve resumo da Democracia, dos Direitos Humanos e do Desenvolvimento Sustentável na ordem constitucional brasileira.

Em um segundo momento, irá falar a respeito do tema específico da palestra e demonstrar que a inovação está diretamente conectada aos direitos humanos. A inovação, como forma de melhorar procedimentos, criar algo novo ou algo que gere valor, não é somente tecnológica como muitos pensam.

São diversos caminhos para inovar no setor público. Mas uma coisa é certa, a inovação é despertada e alavancada com o conhecimento, com a capacitação e com o desenvolvimento do ser humano. É um dos principais instrumentos para a inovação e para o uso produtivo do conhecimento é a gestão. Nessa perspectiva, será abordada a gestão e sua influência na programação mental do indivíduo, na capacidade de trabalho em equipe, no aprimoramento de habilidades técnicas e, conseqüentemente, na inovação.

Por fim, irá apresentar o plano de gestão do Tribunal de Justiça do Paraná elaborado para o biênio 2021-2022, intitulado O SER HUMANO COMO O CENTRO DA JUSTIÇA e as ações de inovação que estão sendo realizadas pelo Judiciário Paranaense, alinhadas à Estratégia Nacional do Judiciário e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas.

## DIREITO À INTIMIDADE E À VIDA PRIVADA NA ERA DIGITAL – Ilton Norberto Robl Filho

O direito à intimidade e à privada é objeto de reflexão doutrinária e de reconhecimento legal e jurisprudencial a partir do final do século XIX. As Constituições nacionais e os documentos regionais e globais de proteção de direitos humanos positivam como regra esse relevante direito no século XX. Por sua vez, o âmbito de proteção do direito à intimidade à vida privada e à intimidade alterou-se bastante, em razão das modificações tecnológicas e sociais, não sendo correto relacionar exclusivamente esse direito com a reserva sobre assuntos privados e com o direito a estar só. Dessa forma, a apresentação e o texto refletem acerca das modificações desse direito, assim como sobre a criação de novos direitos fundamentais que concorrem com a privacidade, a partir dos seguintes eixos: a) as empresas de tecnologia e os governos coletam, armazenam, compartilham e tratam enorme quantidade de dados pessoais e dados em geral, impondo esse fenômeno a criação do direito fundamental à proteção de dados pessoais e de mecanismos de proteção dos dados em geral ainda que públicos, b) o controle e a vigilância, mesmo que por bons motivos, alteram o desenvolvimento e as manifestações da personalidade humana, sendo a vida privada e até mesmo a intimidade expostas de forma voluntária ou involuntária; c) observa-se o surgimento do direito à extimidade, o qual consiste na tutela da exposição da intimidade em espaços sociais e públicos desde que se relacione com aspectos existenciais; d) a proteção da intimidade e da vida privada depende de medidas estruturais sobre governos e grandes empresas de tecnologia, as quais necessitam ir além da tutela requerida pelo titular do direito fundamental e da personalidade e; e) o direito ao

esquecimento adequadamente compreendido é elemento essencial para o desenvolvimento da personalidade, da vida privada e da intimidade na era digital.

## INQUINAMENTO ACUSTICO E DIRITTO AL SILENZIO: LE C.D. ZONE SILENZIOSE – Marco Brocca

Il cd. diritto al silenzio, quale corollario del diritto alla quiete pubblica ovvero al riposo personale, manifestazioni a loro volta del diritto alla salute, sta assumendo negli ultimi tempi nuovi significati, riflesso di nuove vulnerabilità che caratterizzano la condizione umana.

Il riferimento non è solo all'accezione del silenzio come assenza di rumori molesti, situazione che contribuisce al benessere psico-fisico, ovvero all'essere fattore che contribuisce alla creazione del pensiero (cd. pensiero germinale), ma anche come presenza di suoni desiderati, soprattutto di fonte naturale.

Riconosciuto a livello normativo da diverse fonti (art. 844 cod. civ., art. 659 cod. pen., leggi sanitarie, legge 833/1978, ecc.) e applicato soprattutto dalla giurisprudenza civile e penale, secondo peraltro un criterio comparativo, nei tempi più recenti sta conoscendo un rafforzamento anche sul piano amministrativo.

Da quest'ultimo punto di vista rileva il recente d.m. 24 marzo 2022 (in G.U. del 23 maggio 2022) che reca le norme attuative per l'individuazione e la gestione delle cd. zone silenziose, sia quelle poste all'interno dell'agglomerato urbano sia quelle in aperta campagna.

Il decreto ministeriale prosegue e rafforza la linea evolutiva segnata dal d.lgs. n. 42/2017, istitutivo delle zone silenziose: l'iniziale impostazione di tipo reattivo (legge n. 447/1995, legge quadro sull'inquinamento acustico: si pensi ai piani comunali di risanamento acustico e ai piani regionali di bonifica dell'inquinamento acustico) è stata integrata con un approccio proattivo (d.lgs. n. 194/2005: si pensi alle mappature acustiche, ai piani comunali di azione, alle misure antirumore), sino all'impostazione attuale, di tipo propositivo e propulsivo, volta a promuovere l'istituzione di aree ad hoc (cd. zone silenziose), sia all'interno che all'esterno dell'aggregato urbano, caratterizzate da "buona qualità acustica ambientale". È questo il parametro che connota la norma, il cui significato assorbe sia l'obiettivo di contenere i rumori entro certi valori di attenzione, sia l'intento di preservare i suoni desiderati, soprattutto quelli biofonici e geofonici, "corrispondenti ai valori identitari della zona e pertanto attesi dai fruitori e tali da garantire condizioni di quiete, svago, ristoro".

Le zone silenziose possono essere aree già esistenti ovvero nuove aree, da istituire secondo apposita pianificazione, e deve trattarsi di aree di pubblica fruizione ovvero accessibili al pubblico. Rilevante è l'approccio di tipo integrato e olistico: per la loro istituzione occorre rispettare non soltanto criteri acustici, ma anche non acustici, a cominciare dalla destinazione d'uso in senso urbanistico, nonché elementi come l'integrazione con obiettivi di tutela del paesaggio e di salvaguarda degli ecosistemi e della biodiversità, il grado di fruibilità delle aree, la dimensione percettiva.

Significativo è il riferimento al "paesaggio sonoro", locuzione che condensa i tratti tipici della materia: la necessità di preservare l'ambiente acustico naturale in cui l'uomo vive; la dimensione della percezione umana e la capacità dei suoni di contribuire a definire l'identità di un luogo. Per questa via, va emergendo la consapevolezza della correlazione tra questione ambientale e tematica dei suoni e della qualità acustica e che esiste una questione di "sostenibilità del suono", ovvero, con altra formula (proposta per primo da Murray Schaffer), di "ecologia del suono".

## LA LOTTA ALLE NUOVE POVERTÀ NELL'AMBITO DEL PNRR – Cristiano Bevilacqua

Partendo dalla “povertà” si rileva che all'interno del PNRR compare solo 13 volte. Non c'è paragone ad esempio con il termine “lavoro”, che invece troviamo 199 volte o con mercato/mercati che compaiono un centinaio di volte. Eppure dalla premessa del Piano emerge che in quindici anni il numero dei poveri assoluti è più che raddoppiato e con la pandemia è triplicato rispetto al 2005.

Il Piano non prende esplicitamente in esame una misura contro la povertà assoluta entra però in alcune dimensioni che la compongono. Le forme di povertà affrontate nell'interno sono due: quella abitativa e quella energetica.

L'abitare è funzione complessa, che chiama in causa l'organizzazione della città, i suoi servizi essenziali e sociali e la funzione residenziale vera e propria, composta a sua volta da qualità e adeguatezza dell'edilizia residenziale e da fattori quali tariffe, canoni, accessibilità e molti altri aspetti che decidono della qualità dell'esistenza di ciascuno.

Il PNRR si occupa dell'housing temporaneo e delle “stazioni di posta”, con un investimento previsto di 0,45 miliardi di euro. Il primo strumento riguarda le persone senza dimora, affinché accedano ad una sistemazione temporanea in appartamenti per piccoli gruppi o famiglie; le seconde (cd centri servizio per il contrasto alla povertà) offrono accoglienza notturna e servizi con l'obiettivo di sviluppare azioni incentrate sull'inserimento lavorativo grazie al supporto dei Centri per l'Impiego. Tali centri, invero, erano già stati recepiti nel Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali, anche se le risorse non sono ancora state toccate.

Nel PNRR troviamo anche investimenti in progetti di rigenerazione urbana per ridurre l'emarginazione e il degrado sociale, con 3,30 miliardi.

Va sottolineata l'importanza del termine utilizzato “rigenerazione” perché ciò implica una riqualificazione urbana che intervenga sulla dimensione sociale ed economica del degrado urbano, contrastando i fenomeni di marginalità sociale

Quanto sopra non è scevro da palesi criticità con riferimento alla segmentazione normativa ed amministrativa e al mancato richiamo al coinvolgimento degli ETS nel suo insieme, depotenziando le chance di consolidamento di questa metodologia di intervento.

Altro argomento affrontato è quello della povertà energetica che colpisce una famiglia quando non è in grado di garantire un livello e una qualità dei servizi energetici domestici (raffreddamento e riscaldamento degli ambienti, cucina, elettrodomestici, tecnologia dell'informazione) sufficienti per i suoi bisogni sociali e materiali.

La Commissione Europea ha lanciato, nel gennaio 2018, l'Osservatorio sulla povertà energetica (EPOV), per sostenere un processo decisionale aperto ed informato a livello locale, regionale e nazionale per promuovere l'impegno pubblico sul tema della povertà energetica, oltre a servire a diffondere informazioni e buone pratiche tra le parti interessate pubbliche e private.

Gli strumenti adottati dal PNRR per affrontare la povertà energetica sono vari ma tre emergono su tutti. Il più importante è il potenziamento del ‘rendimento energetico in edilizia e dell'efficienza energetica nelle abitazioni’; il secondo assume la forma di sostegno al reddito delle famiglie vulnerabili; infine si ricorre alle tariffe sociali o ai bonus che riducono il peso complessivo del costo dell'energia.

Il PNRR prevede inoltre dei piani ambiziosi nell'ambito della riqualificazione energetica degli edifici residenziali privati e pubblici. Più in particolare gli aiuti già previsti vanno integrati con una corretta pianificazione energetica ed una rapida attuazione delle comunità energetiche reali disciplinate dalle Direttive UE 2018/2001 e 2019/944 recepite in Italia prime con il decreto Mille Proroghe 2020, poi con il d.lgs.199 -2021.

Si deve comunque rilevare che lo stato dell'arte è complicato (anche dal recente Decreto Energia d.l. n. 17/2022), infatti oggi è possibile contare almeno 16 regimi diversi di “semplificazioni” e



circa 4 diverse tipologie autorizzative (AU, PAS, DILA, CIL/CAEL, Modello Unico, oltre agli screening VIA, VIA, PAUR e, soprattutto, senza considerare gli enti competenti, tra livelli comunali, provinciali, regionali e nazionali.).

Oggi servirebbe maggiore chiarezza del regulatory framework dei procedimenti autorizzativi degli impianti FER coordinando meglio i tre corpi normativi "principali" (D. Lgs. 387/2003, il D. Lgs. 28/2011 e il D. Lgs. 199/2021), attuativi delle tre principali direttive UE in materia.

## DIRITTO ALLO STUDIO E SOGGETTI VULNERABILI NELLE POLITICHE DEL PNRR – Caterina Ventimiglia

L'intervento è dedicato all'analisi del diritto allo studio nel contesto del sistema universitario e della formazione superiore, considerato in relazione all'ampia categoria delle vulnerabilità, offrendo tale asse tematico una feconda prospettiva dalla quale indagare i contenuti del PNRR, al fine di misurarne lo slancio attuativo in termini di rafforzamento delle garanzie e degli strumenti a sostegno dell'effettività del diritto considerato per i soggetti portatori di fragilità ovvero di condizioni di svantaggio.

Sotto il profilo definitorio del diritto alla formazione superiore, si può scorgere un andamento di sviluppo solo in parte sovrapponibile tra l'ordinamento interno e l'ordinamento comunitario, in relazione al processo costruttivo, ormai consolidato e tuttora in corso, dello Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore, avviato a far data dal processo di Bologna.

Nell'ordinamento europeo, come evidenziato da una parte della dottrina e nell'interpretazione evolutiva della Corte di Lussemburgo, i campi del diritto all'istruzione e del diritto di circolazione hanno portato a caratterizzare il primo quale diritto fondamentale delle persone, connotato al contempo nella proiezione attuativa correlata alla dimensione dello sviluppo economico, poiché il suo esercizio costituisce il fondamento basilare per l'accesso al mercato del lavoro anche in ragione di un'ampia nozione di formazione professionale, che fonda e assorbe nella competenza dell'Unione l'insegnamento superiore e quello universitario, necessari all'esercizio delle professioni, con una parziale saldatura e riequilibrio tra finalità sociali e economiche, che appare rafforzata dopo la strategia di Lisbona.

Sul piano comunitario, il secondo elemento rilevante può essere individuato nella torsione di contenuto – in termini di arricchimento – del diritto alla formazione superiore: nell'ultimo decennio, a fianco della dimensione della qualità dell'istruzione, ha assunto peculiare spessore la garanzia del perseguimento dell'equità e dell'inclusione nella definizione contenutistica di ogni funzione d'amministrazione del servizio d'istruzione superiore (dalla programmazione dell'offerta formativa, al monitoraggio dei risultati d'apprendimento, ai processi d'internazionalizzazione). Sotto tale profilo, s'inquadra il contenuto del Rapporto elaborato dall'European Education and Culture Executive Agency - Rapporto Eurydice, marzo 2022, *Towards equity and inclusion in higher education in Europe*, che si pone in linea di continuità con i contenuti dell'*Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile* e dei 17 *Sustainable Development Goals*, tra i quali in particolare rileva il 4° *Goals* (traguardo/obiettivo) nel quale è declinata la promozione dell'istruzione di qualità, equa ed inclusiva a sostegno della realizzazione dell'effettiva opportunità di apprendimento permanente (lifelong learning) per tutti.

Rispetto alle forme di protezione delle vulnerabilità, emerge un terzo fattore positivo: la peculiare disciplina dei sistemi di qualità che – nella cornice degli *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area* (aggiornate nel 2015 rispetto alla prima versione del 2005), della declinazione attuativa promossa dalle Agenzie nazionali (per l'Italia, l'ANVUR) e dai sistemi di qualità regolamentati dalle nostre Università – si realizzano quali

processi complessi, ma tendenti ad assicurare sia la valorizzazione del ruolo dell'intera platea degli studenti nei processi di valutazione, compresi i soggetti vulnerabili, in quanto principali beneficiari della qualità dell'istruzione, della sua equità e della dimensione inclusiva ed, altresì, a rafforzare l'apertura delle Università al contesto culturale e socio-economico di riferimento al fine di coglierne bisogni e domande formative, soprattutto nelle dimensioni territoriali caratterizzate da elevati indici di deprivazione socio-economica e da povertà educativa.

Rispetto a tali tratti caratterizzanti il contesto sovranazionale, nell'ordinamento interno, emerge una connotazione individualistica del diritto alla formazione superiore fondata sul principio personalistico, che si radica nei commi 3 e 4 dall'art. 34 Cost., e negli artt. 2 e 3, comma 2, Cost., costituendo la formazione universitaria un'essenziale modalità per il pieno sviluppo della persona nell'ordinamento, oltre la fascia della scuola dell'obbligo per la quale è riconosciuta e garantita la gratuità.

In tale cornice, proseguita in termini attuativi dalla L. n. 390/1991, dal D.P.C.M. 9 aprile 2001, dal D. Lgs. n. 68/2012 e dalle successive disposizioni normative, anche regionali, relative alla disciplina delle borse di studio, degli strumenti e dei servizi dedicati, compresi quelli di orientamento e tutorato, della contribuzione universitaria e della no tax area, dei servizi abitativi, tuttavia, i dati della realtà (cfr. Corte dei Conti, Referto sul sistema Universitario, maggio 2021; Istat, Rapporto BES, 2021) appaiono restituire ancora una volta l'immagine di un diritto sociale ancora finanziariamente condizionato e rispetto al quale gli strumenti finora messi in campo non hanno dimostrato di offrire una compiuta protezione alle vulnerabilità.

Nella premessa del PNRR, si considera il dato allarmante secondo il quale l'Italia è il paese dell'UE con il più elevato tasso di gioventù NEET (Not in Education, Employment or Training) e si pongono al centro dell'azione pubblica investimenti e obiettivi orientati in modo specifico, al sostegno dei giovani nella Missione 4 *Istruzione e Ricerca* dedicata al circuito complessivo della formazione, compresa quella superiore e nella Missione 5 *Inclusione e Coesione*, incardinata sulle azioni di sostegno per la protezione delle situazioni di fragilità sociale.

Dall'analisi dei contenuti, emerge la visione complessiva della rilevanza prioritaria dell'investimento sulla formazione e sul miglioramento delle competenze quale preconditione di sviluppo di un modello di società e di economia basato sulla conoscenza, con un'implementazione, rispetto al passato e in linea con la visione comunitaria, delle azioni di sostegno già previste in favore della formazione, considerate in una dimensione integrata con le politiche inclusive, di contrasto delle situazioni di svantaggio, le quali, complessivamente considerate, ai fini della loro concreta realizzazione, richiedono una maggiore intensità d'esercizio non soltanto dell'intervento regionale, ma soprattutto dell'autonomia funzionale e responsabile delle Università, della loro capacità di progettare e programmare, di individuare ed allocare in modo adeguato strumenti e risorse, anche in rete con altri enti pubblici e privati e con gli enti del Terzo settore, della capacità amministrativa di ricomporre ad unità e sincronizzare – peraltro in un tempo inedito e straordinario di riscrittura della disciplina del sistema universitario – una notevole varietà di obiettivi, strumenti, maggiori risorse disponibili, e ciò al fine di prevenire il rischio concreto che la stringente mappatura e la rincorsa dei milestone e dei target previsti nel PNRR possa dequotare l'intervento pubblico in mero adempimento burocratico, anche nel campo della protezione dei soggetti vulnerabili.

CONTROLO ESTERNO CONCOMITANTE E MONITORAMENTO DA GESTÃO:  
INSTRUMENTOS DE OTIMIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE E  
PRESERVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS – Flávio de Azambuja Berti

A apresentação baseia-se no controle externo concomitante levado a efeito nos últimos quatro anos pelas Cortes de Contas brasileiras como instrumento de otimização das políticas públicas na área de saúde. Em relação a tal escopo, são analisadas todas as alterações administrativas levadas a efeito pelo Tribunal de Contas e a definição como prioridade no monitoramento das licitações para aquisição de medicamentos e nas contratações de médicos terceirizados realizadas no Estado do Paraná. Neste sentido tenta-se demonstrar que as investigações a respeito da ilegalidade através de instrumentos como o cruzamento de dados nos portais de transparência pública, o cancelamento de licitações ilegais, a determinação de alterações em licitações que sejam aceitas pelas Administrações locais e a reavaliação dos dados afetos à contratação de médicos terceirizados que não tenham respeitado os modelos de legalidade atuais têm evitado o desperdício de dinheiro público em quase uma centena de Municípios Paranaenses. Além disso, o que se demonstra é também o caráter educativo pela grande maioria dos administradores públicos quando se ocupam de adequar-se ao que ocorre dentro da estrutura do controle externo da Administração Pública.

## DIÁLOGOS INTERINSTITUCIONAIS PARA A PROMOÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE – Anderson Fogaça

Nas últimas décadas, o Poder Judiciário brasileiro deparou-se com o fenômeno da hiperjudicialização das demandas sociais, e, na área da saúde, a situação não é diferente. De acordo com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), para os anos de 2008 a 2017, houve aumento de 130% das demandas sobre saúde, muito superior ao crescimento das demandas em geral do Judiciário, de 50%.

Buscar-se-á discutir a problemática que abrange as decisões judiciais na seara do direito fundamental à saúde. Apesar da existência de precedentes, com caráter vinculante, que preveem critérios para concessão de medicamentos de forma gratuita pelo poder público, verifica-se uma violação constante ao princípio da isonomia, por meio de decisões judiciais que tratam de forma desigual pessoas que se encontram em situação de fato idêntica, ao conceder medicamentos de alto custo, não incorporados pelo SUS, de forma individualizada.

O papel do Poder Judiciário na discussão sobre o fornecimento de medicamentos de alto custo é fundamental, tendo em vista que, majoritariamente, são essas as demandas levadas à sua apreciação no tocante ao direito à saúde.

O debate torna-se ainda mais relevante quando se considera o impacto orçamentário das concessões judiciais de tratamentos, uma vez que os dispêndios para o cumprimento das decisões judiciais representam parte substancial do valor disponível para alocação discricionária da autoridade pública, o que interfere nas políticas de saúde.

Serão objeto de explanação dois julgados que tratam do fornecimento gratuito do medicamento considerado o mais caro do mundo, chamado Zolgensma, para o tratamento da atrofia muscular espinhal tipo 1 (AME), doença rara que causa paralisia muscular progressiva.

Apesar dos julgamentos de casos de Repercussão Geral e sob a sistemática dos Recursos Repetitivos pelos Tribunais Superiores, buscando definir critérios para o fornecimento de medicamentos, é preciso que os limites à concessão de tecnologias em saúde por decisão judicial sejam alcançados mediante diálogos interinstitucionais, já que a solução envolve, além da questão jurídica, questões políticas e orçamentárias.

Assim, o fortalecimento dos canais de diálogo entre o Poder Judiciário, o Poder Executivo e a sociedade é de grande valia para que se alcance homogeneidade nas decisões proferidas nas ações que envolvem o direito fundamental à saúde.

## A CONSTRUÇÃO DE PAUTAS DE IGUALDADE E GÊNERO DENTRO DOS TRIBUNAIS – Carolina Vieira

A presente intervenção retrata a atual composição do poder judiciário brasileiro, a partir de uma abordagem metodológica de gênero, raça e vulnerabilidade, bem como indica quais são as atuais políticas judiciárias desenvolvidas por seus órgãos de gestão, em especial pelo Conselho Nacional de Justiça. Para tanto a apresentação é dividida em quatro pontos principais. Primeiro, apresenta-se um diagnóstico de participação das mulheres, dos negros(as) e da população LGBTQIAPN+, indicando as dificuldades de representação e inclusão desses grupos. Na sequência, considerando a análise realizada, expõe-se os três principais projetos desenvolvidos pelo Conselho Nacional de Justiça com vistas a promover uma efetiva igualdade de gênero e raça, quais sejam: (i) a exigência da paridade de gênero nas bancas de ingresso nos concursos de juiz; (ii) a imposição de cotas raciais nos concursos para a magistratura; e (iii) a necessidade de julgamento com perspectiva de gênero. Dessa forma, pontua-se como cada um desses projetos, embora essenciais para corrigir a sub-representação desses grupos, ainda são insuficientes para promover uma efetiva igualdade dentro dos quadros do poder judiciário. Por fim, questiona-se em que medida a ausência de pluralidade de representação afeta (ou pode afetar) a própria legitimidade democrática do poder judiciário.

## TERMINE RAGIONEVOLE DI CUI ALL'ART. 6 CEDU TRA PROCEDIMENTO E PROCESSO – Daniele Marrama

Articolo 6, paragrafo 1 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali si riferisce al tema del giusto processo e recita: “Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente ed imparziale, costituito per legge, il quale deciderà sia delle contestazioni dei suoi diritti e doveri di carattere civile, sia della fondatezza di ogni accusa penale che le venga rivolta.”

1) Rapporto tra il nostro ordinamento generale e l'ordinamento della Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo così come interpretata in maniera evolutiva dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo di Strasburgo;

- Riforma costituzionale del 2001 con riferimento all'art. 117 Cost;
- Sentenze della Corte Costituzionale nn. 348 e 349 del 2007;
- Trattato di Lisbona.

2) Significato autonomo alle espressioni “tribunale”, “diritti e doveri di carattere civile” e “accusa penale”.

### Diritti e doveri di carattere civile

- Non conta la distinzione interna all'ordinamento tra diritti soggettivi ed interessi legittimi;
- Il fatto che l'amministrazione che dovrebbe riconoscere il “diritto” sia dotata di una qualche forma di discrezionalità non esclude che ci si possa trovare innanzi ad un diritto di carattere civile;
- Idoneità delle decisioni ad incidere in modo decisivo su posizioni soggettive degli individui;

## Accusa penale

- L'illecito deve costituire la violazione di una norma rivolta alla generalità dei consociati;
- La sanzione deve avere una funzione deterrente-repressiva (e non risarcitoria o ripristinatoria);
- Grado di severità della sanzione deve essere significativo

## Tribunale

Qualsiasi autorità pubblica che sia chiamata a decidere un'accusa penale ovvero che sia idonea a determinare cioè ad incidere significativamente e con efficacia vincolante su un diritto civile

3) Dal combinato disposto di questi significati autonomi deriva che i principi e le garanzie dell'equo processo debbano trovare applicazione anche con riferimento a vicende che nel nostro ordinamento interno sono sottoposte all'esistenza di un potere provvedimentale in capo a determinate pubbliche Amministrazioni e, di conseguenza, a determinati procedimenti amministrativi.

Consapevole delle differenze presenti nei diversi Stati aderenti in tema dei soggetti che devono provvedere, la Corte di Strasburgo ha introdotto il principio della continuità tra procedimento e processo.

Se il soggetto che decide non giunge alla sua decisione nell'ambito di un contesto che garantisce il rispetto delle condizioni individuate dall'art. 6 (equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole) è sufficiente che le predette condizioni siano presenti e rispettate in sede processuale.

4) Termine ragionevole. Gli strumenti che permettono di garantire la decisione in un termine ragionevole sono il sostituto decisore previsto dall'art. 2, comma 9-bis l. 241/1990, il rito avverso l'inerzia di cui agli artt. 31 e 117 c.p.a.

## PROCEDIMENTO COME DIRITTO UMANO – Pasquale Pantalone

Lo scopo della presente comunicazione è quello di vagliare, sotto differenti profili di indagine, la plausibilità della qualificazione giuridica delle pretese procedimentali alla stregua di diritti umani (*rectius* diritti fondamentali: A. Ruggeri), tenendo anche conto di quanto al riguardo previsto dall'ordinamento brasiliano.

Posto che – sotto il profilo specifico della tutela – siffatta qualificazione presenta delle criticità alla luce del diritto positivo e dell'evoluzione giurisprudenziale, più che riferirsi alle pretese procedimentali l'“umanità” dovrebbe essere preservata con riferimento al decisore pubblico.

Grazie alla rivoluzione digitale e all'implementazione di sofisticati sistemi di intelligenza artificiale anche all'agire pubblico, infatti, l'automazione dei procedimenti e delle decisioni amministrative potrebbe non richiedere (e in alcuni casi già non richiede) la componente umana nell'elaborazione della decisione amministrativa.

La pretesa sostituzione della persona fisica con la “macchina” all'interno di alcuni procedimenti automatizzati rischia di attribuire una prevalenza assiologica alle esigenze di efficienza della p.a. rispetto alle esigenze di garanzia dei privati interessati.

La componente umana non pare pertanto rinunciabile nell'amministrazione digitalizzata. In una prospettiva *de jure condendo*, l'intervento umano – lungi dal limitarsi a una mera vigilanza esterna - dovrebbe essere valorizzato in considerazione della complessità della funzione amministrativa, e la

tecnologia dovrebbe pur sempre limitarsi a strumento di supporto alla migliore decisione “umana” della p.a.

L’effettiva tutela delle pretese o “diritti” procedurali non passa soltanto attraverso il riconoscimento di una particolare qualificazione giuridica, ma anche e soprattutto attraverso la (necessaria) umanità del decisore pubblico.

#### THE GREEN BELT MOVEMENT E O MOVIMENTO DAS QUEBRadeiras DE CÔCO DE BABAÇU: MULHERES, DEMOCRACIA, SUSTENTABILIDADE E DHS – Vera Karam de Chueiri

Minha intervenção trata de duas experiências de resistência e lutas em favor da democracia, dos direitos humanos e do meio ambiente sustentável. Duas experiências que nos fazem ver o mundo de outra perspectiva e lugar, do Brasil e do Quênia, duas experiências de comunidades tradicionais, de mulheres que desafiam preconceitos, enfrentam violências e propõe alternativas locais com efeitos globais para espaços e tempos mais inclusivos, mais igualitários e mais justos. Essas duas experiências são (1) a do Green Belt Movement e (2) das quebradeiras de coco de babaçu dos estados brasileiros do Pará, Tocantins, Maranhão e Piauí, na chamada Mata dos Cocais, área de transição entre a Caatinga, o Cerrado e a Amazônia. Tanto as mulheres organizadas no Quênia quanto no norte e nordeste do Brasil, com suas ações, pautaram, a um só tempo, questões de violência gênero, de segurança alimentar, de direito aos territórios das comunidades tradicionais e de transformação do meio-ambiente. Ações locais com efeitos globais. Ações coletivas de mulheres de enfrentamento das crises das democracias constitucionais, do meio-ambiente e das violações de direitos humanos. Ações e decisões que constroem narrativas que dizem com o direito e os direitos, a partir de outros standards, outros padrões normativos, que enredam culturas e natureza, em defesa destas e não a despeito destas. Nestas ações se asseguram simultaneamente os direitos à identidade (de gênero), à diferença, à alimentação, ao território, à cultura e ao modo de vida destas comunidades tradicionais e, assim, se reivindica uma constituição e um direito constitucional desde os movimentos de mulheres.

#### TRANSIZIONE ENERGETICA E SVILUPPO SOSTENIBILE. PUBBLICO E PRIVATO ALLA PROVA DELLA CRISI ENERGETICA – Francesco Vetrò

In tre battiti d’ali possono (forse) riassumersi le cause della complessa questione energetica che la società e tutti i settori economici si trovano a dover affrontare. Indagando le cause della crisi energetica attuale, della quale si proverà a fornire una chiave di lettura, si affronterà il tema della transizione energetica e della sua natura mutevole, che si inserisce in un contesto europeo più complesso che mai, a causa dei recenti avvenimenti internazionali. A questi fini, si analizzeranno le misure adottate a livello europeo e nazionale per raggiungere gli obiettivi che la transizione energetica richiede, ma anche le recenti misure emergenziali volte a far fronte alla crisi energetica e il loro potenziale impatto sulla transizione stessa e sul nostro Paese.

#### LA SFIDA DELL’ECONOMIA CIRCOLARE E IL PNRR – Viviana Molaschi

L’intervento, premessa qualche breve considerazione sui complessi rapporti tra economia ed ecologia, si occupa del ruolo giocato dall’economia circolare nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Il Next Generation EU (NGEU), ponendosi in continuità con il Green Deal europeo, individua nella transizione ecologica uno dei pilastri della ricostruzione dell’Europa devastata dalla pandemia da Covid 19. Il perseguimento di tale obiettivo non può prescindere

dall'evoluzione verso un'economia circolare, strumento di lotta al cambiamento climatico, opportunità per rafforzare la resilienza dell'UE al problema dell'approvvigionamento di risorse, nonché motore dell'economia e dell'occupazione.

Nell'intervento si analizzeranno alcune delle previsioni in materia recate dal PNRR, cercando di valutare, anche attraverso il riferimento a taluni provvedimenti successivi – in particolare la Strategia nazionale per l'economia circolare recentemente adottata – se il Piano abbia saputo cogliere le potenzialità di tale modello di sviluppo ai fini della realizzazione di un “futuro sostenibile”.

## LA TUTELA DELLE RISORSE IDRICHE NELL'OTTICA DELLA SOSTENIBILITÀ – Valentina Giomi

Il presente intervento si propone di sollecitare una riflessione sui recentissimi strumenti giuridici con i quali, nell'ambito delle singole realtà locali e – seppur più sfumatamente - nel più complessivo ambito nazionale, le autorità pubblico-politiche hanno deciso di regolare restrittivamente le risorse idropotabili accessibili e disponibili dai fruitori, più o meno qualificati.

Lo hanno fatto in piena estate, con mezzi emergenziali destinati ad un pubblico di destinatari all'apparenza ridotto, ma in realtà indefinito, con il dichiarato obiettivo di far fronte alla gestione della grave crisi idrica che ha accompagnato la particolare (non eccezionale!) situazione climatica caratterizzata dalla combinazione dell'elevato incremento termico con la assoluta scarsità delle precipitazioni.

La reazione delle autorità pubbliche solleva l'interesse giuridico non tanto per l'impatto mediatico suscitato o per la originalità del modo in cui si è sviluppato l'intervento, che, stando alla memoria storica più recente, non pare trovare situazioni adeguatamente comparabili, quanto piuttosto perchè stimola a ricentrare la riflessione sul tema della protezione delle risorse idriche richiamando alla luce vecchi nodi irrisolti dal diritto e sui quali sarebbe opportuno tornare a ragionare per giungere a soluzioni più coraggiose.

Il richiamo va allora al “diritto all'acqua”, o, più nello specifico, al modo in cui, in generale, il diritto si interessa dell'acqua, al valore giuridico che attribuisce all'acqua come risorsa, a come la collega al bisogno di ogni individuo, a quali mezzi mette in campo per garantirne l'accessibilità, per tutelarla e per sottrarla a logiche mercantilizanti di esclusione e contendibilità.

Il problema delle risorse idriche è che, a dispetto della derivazione latina del termine (resurgere «risorgere»), esse si configurano come un bene scarso, destinato a divenire contendibile (acquistando valore economico ed attitudine a diventare bene di scambio in un mercato alterato da logiche escludenti in proporzione inversa al grado di sviluppo socio-economico) o ad esaurirsi in quanto bene insostituibile e non replicabile.

Comparando il panorama internazionale con il quadro europeo e confrontandolo con quello nazionale si osserva come ad una crescente spinta quasi bulimica alla giuridicizzazione “del fenomeno acqua”, faccia seguito una risposta regolatoria articolata e copiosa, ma che si erge su basi fragili, destinate a rimanere proclami astratti, se non verranno opportunamente garantite e rafforzate mediante la previsione di meccanismi di responsabilizzazione pubblica e di strumenti di azione concreti volti a assicurarne l'effettività.

Dunque: un diritto universale, granitica premessa di tutti gli altri diritti universali, che si caratterizza per un elevato tasso di fragilità.

Lo strano paradosso sta nel fatto che mai bene sia stato così regolato come l'acqua, per quanto altrettanto mai così faticoso sia stato il suo cammino verso la formalizzazione della sua qualificazione in termini di diritto nell'ambito delle Carte costituzionali degli Stati.

L'acqua è senza dubbio un bene giuridico, cioè un bene che può divenire oggetto di diritti.

Su questo l'ordinamento interno si affanna a fare quadrato proclamando la pubblicità generalizzata delle acque e demandando al regime previsto per i beni riservati al demanio la disciplina giuridica che le assiste.

Un attivismo che, però, copre solo una parte del problema giuridico.

Infatti, per la parte più rilevante del processo di giuridificazione, cioè quella relativa alla costruzione del "diritto alla risorsa idrica", l'acqua, nella sua qualità di bene giuridico, il processo non si è mai completato fino in fondo.

Non ha mai avuto occasione di essere formalizzato attraverso una fonte di rango costituzionale che lo abbia esplicitato in tal senso, inserendolo nell'alveo dei diritti incompressibili della persona e saldandolo alle garanzie di una tutelabilità in sede processuale.

Una lacuna, da più parti colmata attraverso lo sforzo ermeneutico di ricondurre l'acqua nell'alveo della categoria di diritti "di terza generazione", così derivando la soggettività attiva da diritti che ruotano intorno ad alcuni principi costituzionali fondamentali.

Del resto non è neppure arduo ricavare il diritto all'acqua dal combinato disposto del diritto alla vita e del diritto alla salute, così pervenendo ad immaginare un diritto all'acqua che consentisse di reclamare l'accesso indiscriminato alle fonti idriche, di far scattare doveri pubblici di gestione e distribuzione delle risorse idriche, di attivare meccanismi di tutela per il cattivo uso o l'inquinamento delle medesime.

Ma, per quanto gli sforzi siano stati copiosi, la mancata formalizzazione qualificatoria ritorna sotto forma di vulnus alla tutela tutte le volte in cui divenga difficilmente reclamabile dal soggetto l'accessibilità alla risorsa idrica non adeguatamente garantita in modo universale, la gestione della stessa non assicurata con le tecniche di massimo efficientamento o la prevenzione nei confronti della sua esauribilità colposamente trascurata.

La suddetta lacuna è solo in parte colmata sul piano del diritto internazionale dove per la prima volta, a livello generale, si eleva l'acqua a diritto umano ritenendolo il presupposto di tutti gli altri diritti umani, se ne descrivono i caratteri (universalità, fundamentalità, autonomia, specificità, irreversibilità), se ne prevede una accessibilità qualitativamente e quantitativamente adeguata al livello umano, se ne assicura una gestione sotto il profilo igienico-sanitario non escludente e generalizzata.

In questa direzione, a far data dal 2010 (nella Risoluzione 64/292 del 28 luglio 2010, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite adotta riconosce l'accesso ad un'acqua sicura e pulita e all'igiene come un diritto umano A/RES/64/292, seguita da Risol. 15/9 del 30 settembre in cui si salda il diritto all'acqua all'adeguatezza del livello di vita ed al miglioramento della dignità della stessa sul piano psico-fisico), l'ONU si è impegnata in un percorso a tappe progressive.

Un secondo rilevante passaggio è rappresentato dalle statuizioni del 2013 (rispett. Maggio e settembre, con cui si dispongono misure volte ad assicurare il diritto umano all'acqua potabile ed ai servizi igienico-sanitari attraverso sistemi di monitoraggio, non discriminazione, accesso progressivo anche nel caso di fornitura da terzi, consultazione sociale e dibattito pubblico e con cui si dispone, mediante Protocollo apposito, la giustiziabilità teorica del diritto all'acqua), con cui si compiono significativi passi avanti teorici sul piano del rafforzamento del diritto all'acqua ad al suo accesso mediante il consolidamento della sua autonomia e specificità.

Tuttavia nel termine previsto dai Millennium Dev. Goals l'accesso all'acqua è ancora precluso per oltre 20 milioni di persone.

Si arriva con risultati deludenti all'Agenda 2030.

Qui, nell'ambito dei 17 SDGs, l'Obiettivo 6 prevede di "garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico-sanitarie".

A seguire una serie di tappe a traguardo parziale fra cui:



- Accessibilità universale ed equo all'acqua potabile che sia sicura ed economica per tutti;
- Accessibilità ad impianti sanitari e igienici adeguati ed equi per tutti;
- Miglioramento qualità risorse idriche e riduzione scarichi non trattati con potenziamento sistemi di purificazione e riciclaggio acqua
- Efficientamento nell'utilizzo delle risorse per sostenere le carenze idriche future e l'impatto sociale di esse
- Potenziamento gestione integrata risorse idriche anche con forme di cooperazione transfrontaliera
- Protezione ecosistemi come premessa per la protezione dei luoghi di sviluppo delle risorse idriche
- Potenziamento sistemi di sfruttamento risorse idriche esistenti e trasformazione risorse idriche esistenti per rendere idonee al consumo umano (desalinizzazione; trattamento reflui; reimpiego acque di scarico)
- Incremento dibattito pubblico e formazione percorsi di partecipazione collettiva all'impostazione delle politiche di gestione delle risorse idriche

In modo non troppo sorprendente il diritto all'acqua, pur articolato all'interno dell'Obiettivo 6, è formulato non in modo da responsabilizzare gli Stati nella garanzia del diritto fondamentale riconosciuto all'uomo, ma attraverso un percorso a maglie larghe che disegna l'accesso al diritto universale all'acqua come "opportunità" e lo strumentalizza al servizio fornito dal mercato.

È piuttosto evidente come tutto ciò liberi lo Stato dai costi sostenibili per la garanzia incompressibile del minimo di risorsa idonea al consumo vitale per tutti.

Nello specifico, se da un lato si richiede alla comunità internazionale di assicurare l'accesso universale all'acqua da bere ed ai servizi igienici attraverso un prezzo accessibile e una gestione efficiente e sostenibile, dall'altro non si prevede la presa in carico del costo di accesso, rimettendo il medesimo al mercato.

Si giunge, allora, al punto nevralgico del problema che rinvia alla criticità di partenza: non aver costituzionalizzato il diritto all'acqua ha impedito la formazione di una responsabilizzazione statutale e di una tutelabilità diretta davanti alle corti giudiziarie.

Un vulnus che rimane scoperto anche in sede europea.

Infatti, se non meno impattante è stata la risposta regolatoria europea, la medesima è stata impostata in modo da essere orientata sui profili economici legati agli aspetti della modalità di gestione delle risorse mediante la rete ed ai diversi aspetti dell'impatto ambientale dell'inquinamento delle risorse medesime.

La conclusione di questo affannoso processo di giuridificazione ci restituisce l'immagine di una congerie regolatoria che non ha voluto, per limiti politici intrinseci alle logiche statuali che non sono mai state archiviate, elaborare strumenti di responsabilizzazione comuni.

L'acqua è un esempio di "diritto-non-diritto".

Che l'acqua sia un bene oggetto di attenzione per il diritto è affermazione pacifica al limite dell'ovvio.

Ma se ovvio è lo sguardo del diritto sull'acqua, altrettanto ovvio non è il modo in cui il diritto se ne è occupato.

Alla trasversalità dell'interesse non ha corrisposto una strategia-quadro comune dal connotato dell'effettività, che sia in grado di forzare le differenziazioni locali, le logiche sovrane e statuali per procedere verso la predisposizione di linee-guida che si maturino attorno ad una necessità insopprimibile.

Quanto rilevato apre una importante crepa nel rapporto fra le risorse idriche e il diritto.

La contrapposizione fra la necessità di regolare il diritto all'acqua, percepita da ogni regolatore giuridico come una spinta tacita a trazione comune, si fronteggia ad una altrettanto comune risposta silenziosa offerta dalle Carte costituzionali dei vari Paesi e da molte altre fonti di rango internazionale, colpevolmente o incolpevolmente complici dei silenzi sulla formalizzazione di una legittimazione delle prerogative soggettive dei singoli in ordine alla pretesa accessibilità alla risorsa idonea ad assicurare lo sviluppo di un diritto umano fondamentale.

Ad oggi mancano percorsi di tutela idonei a garantire il rispetto di ciò che con più forza si è voluto costruire come diritto specifico, universale ed autonomo, con il risultato che l'autonomia dichiarata sfuma e l'accessibilità alla risorsa rimane a carico del singolo.

Se il problema regolatorio è innanzi tutto un problema di riconoscimento di un valore giuridico e di formalizzazione del medesimo all'interno di una fonte, ogni sforzo di ricavare la valorizzazione giuridica dell'acqua in modo alternativo si vanifica se attorno all'acqua come garanzia di accesso e come diritto al servizio idrico non si costruiscono obblighi specifici pubblici e generali di copertura dei costi per la relativa effettuazione.

Obblighi che, ovviamente, fanno scattare responsabilità con specifico peso giuridico.

L'acqua, allora rischia di tornare ad essere più un fenomeno culturale che non un fenomeno giuridico.

Fino a che l'acqua non sarà pensata come dovere giuridico pubblico di accessibilità e protezione preventiva, la protezione delle risorse idriche rimarrà affidata alla responsabilità comune dei singoli, anche con riferimento alla regolamentazione dell'accesso.

## SILENZIO ASSENSO AMBIENTALE E VIOLAZIONE DELLA PARTECIPAZIONE DEMOCRATICA – Roberto Leonardi

La tutela dell'interesse ambientale subisce un *vulnus* a seguito dell'inserimento, ad opera della L. n. 124/2015, dell'istituto del silenzio assenso, anche in materia ambientale, tra amministrazioni e tra amministrazioni e gestori di beni o servizi pubblici, non solo qualora un'amministrazione debba chiedere ad un'altra amministrazione un atto di assenso comunque denominato, ma anche nell'ambito della conferenza di servizi disciplinata dagli artt. 14 ss della l. n. 241/1990. Si sostiene, di contro, la centralità del procedimento amministrativo, soprattutto per la tutela dei cd. interessi sensibili, in luogo di qualunque forma di inerzia, perché considerato l'unico strumento idoneo per un adeguato bilanciamento dell'interesse ambientale con altri interessi a rilevanza costituzionale. Questo anche in virtù dell'alto tasso di tecnicità insita nella materia ambientale, la quale, altresì, deve confrontarsi anche con l'incertezza scientifica che richiede necessariamente una valutazione del rischio nell'ambito di procedimenti amministrativi che si devono concludere con provvedimenti espressi e adeguatamente motivati. In definitiva, si ritiene che il procedimento amministrativo sia l'unico strumento a tutela della democrazia, dei diritti umani e del principio dello sviluppo sostenibile.

## I CRITERI AMBIENTALI MINIMI NELLA DISCIPLINA DEI CONTRATTI PUBBLICI – Paolo Provenzano

L'intervento ha ad oggetto il tema dei Criteri Ambientali Minimi (c.d. CAM). Di tali Criteri, che rappresentano uno degli strumenti attuativi del Green Public Procurement, si individueranno taluni aspetti problematici e si cercherà, in un'ottica de iure condendo, di individuare delle soluzioni che potrebbero essere tenute in considerazione nell'emanando nuovo Codice dei contratti pubblici

“NATURE BASED SOLUTIONS” E PIANIFICAZIONE URBANISTICA, A SALVAGUARDA DELLA RESILIENZA DELLE NOSTRE CITTÀ.  
"SOLUÇÕES BASEADAS NA NATUREZA" E PLANEJAMENTO URBANO, PARA SALVAGUARDAR A RESILIÊNCIA DE NOSSAS CIDADES – Diana-Urania Galetta

È noto a tutti il dibattito che si è sviluppato attorno alla nozione di Servizi Ecosistemici (SE): espressione che l'Unione Europea ha utilizzato anche in vari atti normativi, oltre che Comunicazioni della Commissione, negli anni più recenti.

A questa nozione si è più di recente affiancata quella di “NATURE BASED SOLUTIONS”, per indicare soluzioni innovative che, traendo ispirazione dalle strategie di adattamento proprie degli ecosistemi naturali, intendono produrre benefici per gli esseri umani e, al contempo, per l'ambiente. Dalla prospettiva del giurista risultano particolarmente interessanti quegli esperimenti che sono stati avviati più di recente e che sono finalizzati ad operare un'integrazione di “Nature Based Solutions” (NBS) nella pianificazione urbana: con l'obiettivo di rendere le città più resilienti anche a fronte delle sfide che pongono, in particolare, i cambiamenti climatici.

L'implementazione nelle nostre città di “Nature Based Solutions”, grazie anche all'uso dei più moderni sistemi di monitoraggio integrati grazie agli strumenti messi a disposizione dalle Tecnologie dell'Informazione e Comunicazione (TIC), richiede infatti certamente l'adozione di nuovi modelli di governance. Una governance che deve ispirarsi ad una vasta gamma di discipline, prospettive e meccanismi e deve essere in grado di riunire diversi approcci ed esplorare tutte le diverse soluzioni praticabili. Occorre però poi, anche e soprattutto, che questi nuovi modelli di governance si traducano in solidi strumenti di pianificazione urbanistica a lungo termine adatti a garantire una adeguata “resilienza urbana”.