

AVVISO

alle gentili Lettrici e ai gentili Lettori della
«Rivista Giuridica dell'Ambiente»

A seguito del rinnovo del sito internet

«www.editorialescientifica.com»

a partire dal 2015 – primo anno di pubblicazione della Rivista da parte di Editoriale Scientifica – è possibile consultare, gratuitamente, gli indici dei singoli fascicoli e gli indici annuali della Rivista nonché effettuare il relativo download mediante accesso al predetto sito internet della Casa Editrice.

Sarà inoltre possibile acquistare dal sito internet

in versione cartacea (fino ad esaurimento):

- i singoli fascicoli della Rivista;
- le annate complete della Rivista;

in versione PDF:

- i singoli articoli della Rivista;
- i singoli fascicoli della Rivista;
- le annate complete della Rivista.

RIVISTA GIURIDICA
DELL'
AMBIENTE

diretta da
FAUSTO CAPELLI
e
STEFANO NESPOR

1-2017

Editoriale Scientifica
NAPOLI

PROCEDURA DI VALUTAZIONE SCIENTIFICA

1. Sono sottoposti alla procedura di valutazione scientifica gli elaborati da pubblicare nella Rivista come articoli o saggi (CONTRIBUTI, OSSERVATORIO INTERNAZIONALE, ESPERIENZE DI AMMINISTRAZIONE E DOCUMENTAZIONE, OSSERVATORIO EUROPEO E FOCUS) e come annotazioni giurisprudenziali (GIURISPRUDENZA – COMMENTI E NOTE), nel rispetto dell'anonimato sia dell'Autore sia dei valutatori. Questi ultimi sono scelti dai Direttori della Rivista tra i membri della Direzione o del Comitato Scientifico.

2. Il giudizio dello scritto da parte dei valutatori si fonda sui seguenti criteri:

- ordine e chiarezza dell'esposizione;
- coerenza logica e metodologica;
- idonea documentazione o originalità del contenuto.

L'esito della valutazione potrà essere:

- positivo (pubblicabile);
- positivo subordinato a modifiche e integrazioni indicate dal valutatore (pubblicabile con riserva);
- negativo (non pubblicabile).

EDITORIALE

- STEFANO NESPOR, *Che cosa accadrà dell'ambiente nel Regno Unito dopo l'uscita dall'Unione europea?* 1

CONTRIBUTI

- FAUSTO CAPELLI, *Come governare l'ambiente e il territorio* 5
ALBERTA LEONARDA VERGINE, *Dall'anomia alla ipertrofia normativa: un diritto penale ambientale sempre più simbolico e sempre meno efficace* 21
UMBERTO FANTIGROSSI, *Ambiente 1986-2016* 39
RUGGERO TUMBIOLO, *La crisi della legislazione ambientale* 45

GIURISPRUDENZA - COMMENTI E NOTE

- EVA MASCHIETTO – ELISA MARIA VOLONTÈ, *I "Trabocchi" d'Abruzzo vanno tutelati, ma la competenza è dello Stato e non della Regione se si voglia creare un'area marina protetta: l'Abruzzo vede cancellata quindi integralmente la legge istitutiva del Parco Naturale Regionale Costa dei Trabocchi. Nota a CORTE COSTITUZIONALE, 15 febbraio 2017, n. 36* 55
CARLO MARIA TANZARELLA, *Disciplina dell'attività di cava tra tutela del paesaggio e modalità di utilizzo degli impianti di servizio. Nota a CORTE COSTITUZIONALE, 16 settembre 2016, n. 210* 62
ROBERTO LOSENGO – CARLO MELZI D'ERIL, *La seconda sentenza in materia di inquinamento: tassatività e rapporti di vicinato. Nota a CORTE DI CASSAZIONE PENALE, Sez. III, 9 novembre 2016, n. 46904* 73
VERONICA VITIELLO, *La competenza T.A.R. per gli impianti eolici off shore. Nota a CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, ordinanza*

10 ottobre 2016, n. 4163	90
FEDERICO VANETTI, <i>L'accertamento del responsabile della contaminazione non costituisce solo un presupposto per ordinare la bonifica, ma rappresenta altresì un dovere della P.A.</i> Nota a CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 9 ottobre 2016, n. 4099	91
EVA MASCHIETTO – MICHELA LEGGIO, <i>Ancora due sentenze a favore della TAP (Trans Adriatic Pipeline): avanti tutta per il gasdotto da parte del Consiglio di Stato e dal T.A.R. Lazio. Il procedimento di VIA è stato esperito correttamente e la TAP non è soggetta alla legge Seveso. Il controllo sulle prescrizioni è di competenza dello Stato e l'espianto degli ulivi salentini può continuare.</i> Nota a CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 27 marzo 2016, n. 1392 e T.A.R. LAZIO, Roma, Sez. III, 20 aprile 2017, n. 4760	100
FEDERICO VANETTI – LORENZO UGOLINI, <i>Gli obblighi convenzionali con la P.A. superano il principio "chi inquina paga".</i> Nota a T.A.R. VENETO, Sez. III, 23 gennaio 2017, n. 65	113
EMANUELE POMINI, <i>Alcune considerazioni sullo "scambio" tra diritti edificatori e recupero ambientale: caveat dominus!</i> Nota a T.A.R. LOMBARDIA, Brescia, Sez. I, 17 gennaio 2017, n. 48	116
VALERIA BOSCOLO FIORE, <i>Discrezionalità della P.A. e sindacato del G.A. in materia di VIA.</i> Nota a T.A.R. VENETO, Sez. III, 2 novembre 2016, n. 1225	125
EMANUELE POMINI, <i>L'ordinanza di rimozione dei rifiuti nel contesto delle procedure concorsuali.</i> Nota a T.A.R. VENETO, Sez. III, 27 settembre 2016, n. 1074	132

OSSERVATORIO INTERNAZIONALE

a cura di Tullio Scovazzi

VALERIO MAZZUOLI, <i>Trattati internazionali in materia di ambiente nell'ordinamento giuridico brasiliano</i>	141
---	-----

ESPERIENZE DI AMMINISTRAZIONE E DOCUMENTAZIONE

a cura di Massimiliano Montini

FRANCESCA VOLPE, <i>L'iniziativa delle Nazioni Unite "Harmony with Nature"</i>	159
--	-----

OSSERVATORIO EUROPEO

a cura di Fausto Capelli e Marco Onida

- EDOARDO COSTA, *Lobbying, ambiente e trasparenza del processo decisionale: l'Unione europea come modello per l'Italia* 171

FOCUS Sudamerica

a cura di Elena Tanzarella

- ENRICO MURTULA, *Accordo di pace tra Stato colombiano e FARC: riflessi di diritto dell'ambiente* 181

RECENSIONI

- EMILY REID, *Balancing Human Rights, Environmental Protection and International Trade: Lessons from the Eu Experience* 191
- LUDWIG KRAMER, *EU Environmental Law* 191
- MAXINE BURKETT, *Climate Disobedience, in Duke Environmental Law & Policy Forum* 27 192

indice analitico

AMBIENTE IN GENERALE

S. NESPOR, <i>Che cosa accadrà dell'ambiente nel Regno Unito dopo l'uscita dall'Unione europea?</i>	1
F. CAPELLI, <i>Come governare l'ambiente e il territorio</i>	5
A.L. VERGINE, <i>Dall'anomia alla ipertrofia normativa: un diritto penale ambientale sempre più simbolico e sempre meno efficace</i>	21
U. FANTIGROSSI, <i>Ambiente 1986-2016</i>	39
R. TUMBIOLO, <i>La crisi della legislazione ambientale</i>	45
L.R. Abruzzo 6 novembre 2015, n. 38 – Illegittimità per violazione competenza esclusiva statale <i>ex art. 117 comma 2 lett. s) Cost. – Sussiste (Corte Cost. n. 36/2017)</i>	55
Valutazione della c.d. “Opzione Zero” a livello legislativo tramite inserimento della TAP nelle opere strategiche di rilevanza nazionale – Sufficienza (<i>Cons. Stato n. 1392/2016</i>)	98
Legge Seveso (D.Lgs. n. 334/1999) – Applicabilità alla TAP – Esclusione – Principio di Precauzione – Portata – Ambito (<i>Cons. Stato n. 1392/2016</i>)	98
V. MAZZUOLI, <i>Trattati internazionali in materia di ambiente nell'ordinamento giuridico brasiliano</i>	141
F. VOLPE, <i>L'iniziativa delle Nazioni Unite “Harmony with Nature”</i>	159
E. COSTA, <i>Lobbying, ambiente e trasparenza del processo decisionale: l'Unione europea come modello per l'Italia</i>	171
E. MURTULA, <i>Accordo di pace tra Stato colombiano e FARC: riflessi di diritto dell'ambiente</i>	181

BONIFICA E RISANAMENTO AMBIENTALE

Bonifiche e rifiuti – Interventi di caratterizzazione, messa in sicurezza d'emergenza o definitiva, bonifica e ripristino ambientale – Imposizione solo al soggetto responsabile (<i>Cons. Stato n. 4099/2016</i>)	91
--	----

Bonifiche e rifiuti – Soggetto responsabile – Accertamento della responsabilità – Adeguata istruttoria – Necessità (<i>Cons. Stato n. 4099/2016</i>)	91
“Chi inquina paga” – Soggetto interessato – Obblighi convenzionali con la P.A. (<i>T.A.R. Veneto n. 65/2017</i>)	113
Ulteriori interventi – Costi maggiori – Effetto liberatorio – Impegni contrattualmente assunti – Esclusione – Diritti edificatori – Recupero ambientale – Rischio implicito – Interventi prevedibili (<i>T.A.R. Lombardia, Brescia n. 48/2017</i>)	116
Definitiva impossibilità della realizzazione del progetto immobiliare – Liberazione – Rallentamento procedura – Soluzioni provvisorie – Principi di buona fede e leale collaborazione – Rimodulazione operazioni bonifica (<i>T.A.R. Lombardia, Brescia n. 48/2017</i>)	116

ENERGIA

Giurisdizione e competenza – Competenza territoriale dei T.A.R. – Ricorso avverso esclusione dalla procedura di VIA per la costruzione e l’esercizio di un impianto di produzione di energia alimentato da fonte eolica al largo della costa della Sicilia – Competenza territoriale del T.A.R. Sicilia e non del T.A.R. Lazio (<i>Cons. Stato n. 4163/2016</i>)	90
--	----

INQUINAMENTO AMBIENTALE

Art. 452 <i>bis</i> c.p. – Compromissione o deterioramento significativi e misurabili – Motivazione apparente – Configurabilità (<i>Corte Cass. n. 46904/2016</i>)	73
--	----

RIFIUTI

Rimozione – Proprietario – Art. 192 D.Lgs. n. 152/2006 – Esistenza di rifiuti – Consapevolezza – Posizione di responsabilità – Sussiste (<i>T.A.R. Lombardia, Brescia n. 48/2017</i>)	116
Ordinanza di rimozione – Art. 192 D.Lgs. n. 152/2006 – Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolven-	

za – Commissario straordinario – Legittimazione – Sussiste (T.A.R. Veneto n. 1074/2016)	132
Ordinanza di rimozione – Art. 192 D.Lgs. n. 152/2006 – Condotta omissiva colposa del proprietario – Legittimità (T.A.R. Veneto n. 1074/2016)	132
Fatto illecito di terzi – Irrilevante – Elemento soggettivo – Proprietario persona giuridica – Disfunzione della struttura organizzativa – Trascuratezza e incuria della gestione – Sussiste (T.A.R. Veneto n. 1074/2016)	132

TERRITORIO

F. CAPELLI, <i>Come governare l'ambiente e il territorio</i>	5
Cave e miniere – Regione Liguria – Piano regionale delle attività estrattive – Piano territoriale di coordinamento paesistico – Obbligo di mero raccordo – Illegittimità costituzionale (Corte Cost. n. 210/2016)	62
Cave e miniere – Regione Liguria – Autorizzazione estrattiva – Individuazione dei margini di flessibilità dell'autorizzazione paesaggistica – Illegittimità costituzionale (Corte Cost. n. 210/2016)	62
Cave e miniere – Regione Liguria – Impianti a servizio dell'attività di cava – Recupero e lavorazione di materiale di provenienza esterna – Illegittimità costituzionale (Corte Cost. n. 210/2016)	62

VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE

Sindacato del giudice amministrativo – Limiti (Cons. Stato n. 1392/2016)	90
Procedure autonome di VIA per opere distinte ma connesse – Legittimità – Condizioni (Cons. Stato n. 1392/2016)	98
VIA positiva subordinata a prescrizioni – Legittimità – Principio di economicità e collaborazione (Cons. Stato n. 1392/2016)	98
Prescrizioni contenute nel provvedimento di VIA positiva per infrastruttura strategica e di preminente interesse dello Stato – Verifica di ottemperanza – Artt. 28 e 29 D.Lgs. n. 152/2006 – Competenza del MATT – Sussiste (T.A.R. Lazio, Roma n. 4760/2017)	100
Natura della VIA – Posizioni soggettive coinvolte – Discrezionalità	

della P.A. – Discrezionalità tecnica – Sindacato del G.A. – Limiti del sindacato giurisdizionale – Diniego – Motivazione *per relationem* (T.A.R. Veneto n. 1225/2016)

125

Che cosa accadrà dell'ambiente nel Regno Unito dopo l'uscita dall'Unione europea?

STEFANO NESPOR

Le questioni ambientali sono state trattate solo sporadicamente nella campagna che ha preceduto il referendum svoltosi in Gran Bretagna il 23 giugno 2016 in merito alla permanenza nell'Unione europea e sono state successivamente pressoché ignorate dal Governo britannico: il White Paper del febbraio che traccia le linee guida da seguire dal c.d. Great Repeal Bill per l'uscita dall'Unione europea tocca solo marginalmente le questioni ambientali e l'ambiente non figura nei dodici punti fissati dal Governo per l'avvio delle trattative.

D'altro canto, la Commissione parlamentare sull'ambiente (Parliament's Environmental Audit Committee) ha in varie occasioni inutilmente richiesto al Governo di approfondire le principali questioni che si sarebbero poste.

Proprio per questo, tredici delle principali organizzazioni ambientaliste che operano nel Regno Unito (tra cui Greenpeace, Friends of the Earth, WWF and The National Trust) hanno reso pubblico un manifesto richiedendo al Governo di porre precise garanzie per la protezione dell'ambiente prima di lasciare l'Unione europea (si veda in proposito www.wildlifetrusts.org/news/2017/02/22/greener-uk-coalition-launch-es-manifesto-urging-government-use-brexit-restore-and-enh).

In questo senso, numerosi documenti e rapporti sono apparsi negli ultimi mesi sul tema degli effetti della Brexit sulla tutela dell'ambiente, tutti segnati da incertezza per il futuro e dal timore per le difficoltà di una "rinazionalizzazione" della normativa ambientale di derivazione comunitaria, operazione che potrà lasciare ampi margini di manovra alle forze

che vogliono liberarsi di vincoli ambientali ritenuti frenanti per l'economia.

Dubbi analoghi sono stati espressi in gennaio anche da Baskut Tuncak, l'incaricato presso l'Alto commissariato dei diritti dell'uomo di studiare le problematiche sull'inquinamento: "La Brexit è una minaccia enorme per le condizioni ambientali in Europa" (si veda www.lemonde.fr/referendum-sur-le-brexit/article/2017/02/06/le-brexit-menacerait-les-engagements-environnementaux-du-royaume-uni_5075254_4872498.html#FsbAEldx0CVe9x3i. 99).

*In proposito Caroline Lucas, deputata del Green party, nel rapporto *Exiting the EU, not the environment* avverte che entro il marzo 2019, data in cui l'uscita dall'Unione europea diverrà effettiva, dovranno essere nazionalizzati almeno 1100 atti di normativa di derivazione comunitaria (www.carolinelucas.com/sites/carolinelucas.com/files/Safe%20Guarding%20Environment%20after%20Brexit.pdf). Un compito che gli esperti del settore già preannunciano tutt'altro che semplice. È del resto quanto avvertiva molti anni fa Ludwig Kramer, uno dei padri del diritto ambientale europea: la funzione dell'Unione europea nel settore ambientale è di consentire agli Stati di proteggere il proprio ambiente, un obiettivo che da soli non riuscirebbero a perseguire.*

Un caso emblematico è rappresentato dall'inquinamento atmosferico. Il Regno Unito è stato condannato nel 2013 dalla Corte di Giustizia perché non applicava le disposizioni europee sulla qualità dell'aria: quaranta zone su quarantatré prese in esame oltrepassavano i limiti fissati in proposito. Dopo due anni senza che fossero adottate misure per il rispetto della normativa, nel 2015 la Corte di Giustizia ha ordinato al Governo britannico di predisporre un piano per affrontare la situazione. A questo punto è stato presentato un piano d'intervento, nel quale però non si prevedeva di adeguarsi alla normativa nella maggior parte delle città britanniche prima del 2025. Così, nel novembre 2016 è arrivata una nuova condanna da parte della Corte di Giustizia, intimando al Governo di predisporre un nuovo piano entro il luglio 2017.

È certo che nessun piano sarà predisposto entro questa data, in vista della Brexit. Così, l'aria rimarrà nel Regno Unito a livelli d'inquinamento che non sarebbero stati tollerati se il Regno Unito fosse rimasto nell'Unione europea.

È quindi pienamente valido l'ammonimento che le organizzazioni ambientaliste avevano lanciato in prossimità del referendum: "l'appartenenza della Gran Bretagna all'Unione europea ha prodotto benefici per il nostro ambiente: una riduzione dell'inquinamento idrico e atmosferico, una riduzione delle emissioni di gas serra, un aumento delle pratiche di gestione e riciclo dei rifiuti e un aumento delle aree protette. Sono benefici che ben difficilmente potrebbero essere conservati o incrementati nel caso di una Brexit" (Institute for European Environmental Policy, The potential policy and environmental consequences for the UK of a departure from the European Union, Bruxelles 2016, www.ieep.eu/assets/2000/IEEP_Brexit_2016.pdf). In realtà, è questo il caso nel quale potrebbe trovare applicazione, forse per la prima volta, un principio del diritto ambientale: il principio di non regressione (cfr. PRIEUR & SOZZO (sous la direction de), Le principe de non régression en droit de l'environnement, Bruxelles, 2012; T. SCOVAZZI, Il principio di non-regressione nel diritto internazionale dell'ambiente, in corso di pubblicazione) che ha trovato un primo esplicito enunciato in una risoluzione del Parlamento europeo del 29 settembre 2011, relativa all'elaborazione di una posizione comune dell'Unione europea nella prospettiva della Conferenza Rio + 20: "The European Parliament (...) calls for the recognition of the principle of non-regression in the context of environmental protection as well as fundamental rights" (par. 97).

Come governare l'ambiente e il territorio

Il coinvolgimento dei cittadini, delle associazioni e degli operatori economici nella tutela dell'ambiente, del territorio e dei beni comuni (collettivi) in attuazione dell'art. 118, ultimo comma, della Costituzione e in conformità alla nuova disciplina del Terzo Settore (legge 6 giugno 2016, n. 106)*

FAUSTO CAPELLI

1. Premesse. - 2. Interpretazione dell'art. 118, ultimo comma, della Costituzione. - 3. Significato e portata dell'art. 118, ultimo comma, della Costituzione. - 4. Risultati conseguibili in applicazione dell'art. 118, ultimo comma, della Costituzione. - 5. La legge delega sulla riforma del Terzo Settore (legge 6 giugno 2016, n. 106). - 5.1. Osservazioni preliminari. - 5.2. Analisi e valutazione della legge di riforma del Terzo settore. - 5.3. Le modifiche e le integrazioni da introdurre. - 6. Gli Enti legittimati ad operare. - 7. Valutazioni finali e conclusive.

1. *Premesse*

In un intervento effettuato in occasione di un Convegno organizzato a Napoli nel marzo 2015, è stata auspicata l'adozione di una legge che potesse rendere concretamente attuabile quanto disposto dall'ultimo comma dell'art. 118 della nostra Costituzione, attualmente vigente¹, secondo cui: “*Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e*

*Testo dell'intervento effettuato dal Prof. Fausto Capelli al Convegno organizzato il 24 giugno 2016 presso il Dipartimento di giurisprudenza dell'Università di Bergamo per la celebrazione del trentesimo anniversario di questa *Rivista*.

¹ Cfr. F. CAPELLI (a cura di), *Salvare l'Italia coinvolgendo gli italiani nelle attività di tutela e valorizzazione del nostro patrimonio culturale e nelle azioni a favore della generalità dei cittadini*, in *Il libro aperto degli aforismi*, Ed. Rubbettino, Soveria Mannelli, 2015, p. 353. Analogo auspicio era contenuto in precedenti scritti: cfr. F.

Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”.

L'intero testo dell'art. 118 della Costituzione, come è noto, è stato completamente riscritto dal legislatore mediante l'art. 4 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 e la versione attuale dell'ultimo comma, sopra riportato, risponde ad una esigenza di carattere politico-sociale e, precisamente, come si deduce in modo evidente dal testo, a quella di favorire “*l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà*”².

2. Interpretazione dell'art. 118, ultimo comma, della Costituzione

Gli aspetti essenziali della norma, sopra riportata, sui quali occorre concentrare la nostra attenzione, sono agevolmente individuabili.

Innanzitutto la norma, nel rivolgersi a tutti gli enti detentori del potere politico, costituzionalmente istituiti (“*Stato, Regioni, Città me-*

CAPELLI, *Rilancio dell'attività economica in Italia attraverso la valorizzazione dei beni culturali*, Diritto comunitario e degli scambi internazionali, 2013, p. 281.

² È palese il riferimento alle iniziative che generalmente competono agli operatori del *Terzo Settore*, come si dirà più avanti. Sul *Terzo Settore* si veda E.F.M. EMANUELE, *Il Terzo Pilastro. Il non profit, motore del nuovo Welfare*, ESI, Napoli, 2008. Secondo E.F.M. EMANUELE (cfr. *Prefazione* al testo appena citato), realizzare il *Terzo Pilastro* (o *Terzo Settore*) “*significa abbandonare la concezione di uno stato sociale diffuso, che, finora, è spesso degenerato in assistenzialismo e farsi carico della tutela del bisogno in modo selettivo ed efficace, favorendo parallelamente tutte quelle spinte individuali verso il modello dell'associazionismo finalizzato a realizzare la sussidiarietà dal basso, vera rivoluzionaria realtà di questi anni, quello che definisco il 'terzo pilastro' che sostiene la società dopo lo Stato ed il mercato. Tutto ciò proprio nel momento in cui, per effetto della globalizzazione, la consapevolezza delle potenzialità del mercato gli restituisce sempre di più il connotato di protagonista sulla strada del progresso del genere umano*”. Per quanto riguarda il principio di sussidiarietà, cfr. M. CAMMELLI, *Sussidiarietà e Pubblica amministrazione*, Non Profit, 2000, pp. 23 ss.; A. D'ANDREA, *La prospettiva della Costituzione italiana e il principio di sussidiarietà*, Jus, pp. 227 ss.; S. STAMMATI, *Il principio di sussidiarietà tra passato e presente*, Diritto e Società, 2011, pp. 337 ss.; P. FOIS, *Il principio di prossimità nel diritto dell'Unione e il suo controverso rapporto con quello di sussidiarietà*, Studi sull'integrazione europea, 2015, pp. 9 ss.

tropolitane, Province e Comuni”), prevede un obbligo che deve essere osservato in modo vincolante. Tale obbligo, infatti, viene imposto agli enti predetti tramite il verbo indicativo favoriscono, senza contemplare l'esercizio di alcun potere discrezionale da parte degli enti medesimi³.

Se la norma costituzionale avesse invero voluto riconoscere agli enti predetti un qualche potere discrezionale, avrebbe senz'altro fatto ricorso ad espressioni diversamente formulate, come, ad esempio, “*possono favorire*” oppure “*valutano l'opportunità di favorire*” od altre similari.

In secondo luogo, occorre considerare i soggetti beneficiari delle previsioni della norma.

Tali soggetti sono indicati come “*cittadini singoli e associati*”. Orbene, poiché i cittadini possono associarsi tra loro avvalendosi delle più diverse forme giuridiche, occorre riconoscere che tutte le forme di associazione, indipendentemente dalla base giuridica utilizzata, possono essere ritenute idonee a conferire alle associazioni la necessaria legittimazione.

In terzo luogo, occorre soffermarsi sulla portata dell'espressione contenuta nella norma qui esaminata che, a nostro avviso, riveste un'importanza fondamentale e decisiva. La norma stabilisce, infatti, che deve essere favorita “*l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli ed associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale*”.

3. *Significato e portata dell'art. 118, ultimo comma, della Costituzione*

L'obiettivo che la norma intende perseguire, tramite l'espressione appena riportata, si appalesa, a nostro parere, di estrema rilevanza. Passando al di là delle considerazioni strettamente giuridiche svolte dagli interpreti specialisti di diritto costituzionale⁴, che paiono più che altro dettate dalla preoccupazione di dover giustificare, in modo adeguato, la singolare novità contenuta nell'espressione usata e il contesto

³ La Corte di Giustizia dell'Unione europea attribuisce generalmente, nella sua giurisprudenza, al precetto normativo espresso con il verbo indicativo un valore vincolante.

⁴ Cfr. Q. CAMERLENGO, *Commento all'art. 118, ultimo comma, della Costituzione*, in *Commentario alla Costituzione*, (a cura di) R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, Utet, Torino, 2006, pp. 2350 ss.

dal quale essa deriva, la sua formulazione concede poco spazio ad interpretazioni ambigue.

Se la norma parla di “*autonoma iniziativa*” “*per lo svolgimento di attività di interesse generale*” che viene riconosciuta a “*cittadini singoli e associati*”, significa che i cittadini singoli e associati possono decidere in modo autonomo di avviare iniziative di interesse generale in settori determinati, senza subire condizionamenti da parte della Pubblica amministrazione.

Ovviamente, poiché occorre assicurare il rispetto del principio di sussidiarietà, come la norma espressamente prevede⁵, la Pubblica amministrazione avrà modo di esercitare tutti i poteri che la legge le attribuisce, dato che in base a tale principio la competenza ad assumere iniziative viene riconosciuta a chi è in grado di offrire più sicure garanzie di corretto conseguimento dell’obiettivo perseguito. Considerata, però, facendo salve le straordinarie eccezioni che sempre sorprendono chi le incontra, la tradizionale e conclamata inefficienza della nostra pubblica amministrazione, condizionata dal nostro disastroso sistema politico-partitico, proprio nei settori nei quali deve essere assicurata la tutela dell’interesse della generalità dei cittadini, con riferimento, in particolare, alla protezione dell’ambiente, del territorio, del nostro patrimonio culturale e dei beni comuni, come pure nei settori dell’assistenza sociale e sanitaria, è da ritenere che le iniziative autonome dei cittadini e delle loro associazioni, per realizzare attività di interesse generale in tali settori a favore della generalità dei cittadini, difficilmente potrebbero essere, di regola, contestate e contrastate da parte della Pubblica amministrazione alla luce dell’ultimo comma dell’art. 118 della Costituzione.

È chiaro che stiamo parlando, per intenderci, del concepimento e della presentazione di una “*autonoma iniziativa*” “*per lo svolgimento di attività di interesse generale*” da parte dei cittadini e delle loro associazioni e non della puntuale realizzazione e concreta attuazione di tale attività. L’esecuzione concreta di attività di interesse generale non po-

⁵ Il principio di sussidiarietà richiamato nell’art. 118, ultimo comma, della Costituzione, va probabilmente inteso nel senso reso palese nell’Enciclica *Quadragesimo Anno*, di Papa Pio XI pubblicato nel 1931, secondo cui particolari attività possono essere svolte meglio da organismi locali piuttosto che da organismi lontani e centralizzati.

trà chiaramente avvenire prescindendo dall'intervento della Pubblica amministrazione in tutti i casi in cui essa abbia titolo per intervenire⁶.

Questi aspetti verranno in prosieguo adeguatamente approfonditi.

4. *Risultati conseguibili in applicazione dell'art. 118, ultimo comma, della Costituzione*

Occorre subito con chiarezza ribadire che lo scopo perseguito dall'art. 118, ultimo comma, della Costituzione, nonché l'esplicita imposizione del rispetto del principio di sussidiarietà, in esso contenuta, non implicano, ovviamente, che i cittadini e le loro associazioni possano sostituirsi alla Pubblica amministrazione, nei casi in cui quest'ultima si riveli assente o del tutto inefficiente, bensì che i cittadini e le loro associazioni potranno presentare, autonomamente, proprie iniziative alla Pubblica amministrazione, provvedendo alla loro realizzazione in sinergia con la Pubblica amministrazione medesima.

Come si è già avuto modo di ricordare⁷, l'apporto che può essere fornito, in tali casi, dai cittadini e dalle loro associazioni alla Pubblica amministrazione, si rivela senz'altro prezioso per individuare i problemi da risolvere, per proporre le soluzioni da adottare, per discutere le modalità di intervento dei tecnici e degli esperti, per provvedere alla raccolta dei finanziamenti necessari, nonché per procedere all'esecuzione dei controlli sulle attività programmate e su quelle svolte.

In effetti, come è stato ugualmente rilevato⁸, per quanto riguarda, ad esempio, la protezione dei beni culturali ed ambientali, potrebbe

⁶ Ciò deve essere tenuto presente anche nel caso di carenze della pubblica amministrazione. Pensiamo, ad esempio, al caso di cittadini che si rivolgono alle competenti autorità per essere autorizzati a ripulire e a sistemare angoli di giardini pubblici frequentati da persone che li utilizzano in modo distorto e sconveniente, abbandonandovi siringhe usate ed altri oggetti che li rendono infrequentabili. Le Autorità, che non sono in grado di impedire il deterioramento dei luoghi pubblici, accolgono normalmente le istanze dei cittadini, che vengono così autorizzati a provvedere, a loro spese, al ripristino e alla salvaguardia del decoro pubblico. Ma anche in tal caso dovranno controllare, ovviamente, la corretta esecuzione dei lavori di ripristino.

⁷ Cfr. in questa *Rivista*, 2015, p. 138.

⁸ Cfr. in questa *Rivista*, 2015, pp. 138 ss.

accadere che, in molti casi, per risolvere i problemi relativi, non si trovi una soluzione appropriata perché manca la volontà “politica” di risolverli o, in molti altri casi, perché mancano le risorse o perché non sono state individuate le soluzioni corrette da adottare. In tali casi l’apporto delle associazioni sarebbe indubbiamente di grande utilità ed efficacia, perché queste associazioni sono generalmente formate da gente che “ci crede”, vale a dire da persone che hanno un obiettivo di interesse generale da raggiungere e il loro interesse è quello di raggiungerlo⁹.

Come si vede, le sinergie tra associazioni interessate e Pubblica amministrazione potrebbero rendere possibile il conseguimento di validi ed importanti risultati.

Ciò potrà essere agevolato dalla facoltà di inserire, nelle associazioni, figure professionali qualificate rappresentate da professionisti, manager, imprenditori e dirigenti di Enti pubblici e privati che abbiano terminato la loro vita attiva e si trovino a riposo o in pensione. In effetti, molte persone anziane che si sentono in buona salute e sono mentalmente attive, sarebbero felici di potersi rendere utili alla collettività, mettendo a disposizione delle associazioni, appena indicate, le loro competenze, le loro conoscenze e le loro esperienze.

Anche le imprese dislocate sul nostro territorio potrebbero fornire il loro contributo. È il nostro territorio, in effetti, suddiviso nei suoi distretti, che dà vita ed alimenta le innumerevoli piccole e medie imprese molto innovative ed estremamente competitive che operano con successo sui mercati europei ed internazionali. Orbene, è da ritenere che le associazioni, se ben gestite, potrebbero instaurare proficui rapporti con le imprese appartenenti all’eccellenza dell’imprenditoria italiana che si sono distinte per il livello delle prestazioni innovative raggiunto sui mercati del mondo intero. Anche questi imprenditori, dotati di menti aperte e capaci di visioni lungimiranti, sarebbero probabilmente propensi a mettere a disposizione le proprie conoscenze per risolvere i problemi riguardanti gli interessi della generalità dei cittadini.

⁹ Al contrario di quanto avviene nelle organizzazioni corporative e sindacali, le quali sono formate da membri che hanno unicamente interessi personali da difendere, con la conseguenza che le rispettive organizzazioni non perseguono obiettivi di carattere generale, bensì quelli diretti e personali dei membri che le compongono.

Il loro apporto potrebbe anche estendersi ad attività finalizzate a reperire i finanziamenti e le risorse indispensabili per la realizzazione dei progetti che diverse associazioni si propongono di attuare nel territorio.

È noto che la ricchezza e i tesori del nostro Paese risiedono nel territorio. È il nostro territorio che racchiude e conserva patrimoni straordinari formati da beni culturali eccezionali, da ambienti, paesaggi e siti stupendi e da una varietà incredibile di prodotti locali in grado di attrarre legioni di ammiratori e intenditori da tutto il mondo. Questi patrimoni necessitano, per essere adeguatamente valorizzati, anche del sostegno di un polmone finanziario che potrebbe essere costituito dalle Banche di territorio.

Da ultimo, potrebbero realizzarsi effetti collaterali utili a favore dei giovani. Come in altra occasione è stato ricordato¹⁰, l'avvio di iniziative come quelle in precedenza descritte potrebbe determinare benefici effetti per i giovani anche dal punto di vista psicologico. Il disagio giovanile, ampiamente diffuso tra i giovani d'oggi, molti dei quali si sentono collocati ai margini della società, li induce a tenere posizioni di permanente contrasto con la società medesima. Ciò finisce per determinare in loro la perdita di interesse per ogni iniziativa, uno stato di perdurante risentimento e di continua frustrazione, nonché il venir meno di ogni ideale. Il loro coinvolgimento in iniziative come quelle sopra descritte, potrebbe risvegliare in loro l'interesse a realizzare obiettivi che considerano validi e il desiderio di rendersi utili alla società, rinunciando così a sprecare il proprio tempo rimanendo inoperosi e passivi. Che molti giovani si sentano indotti a prestare la propria attività in iniziative analoghe a quelle sopra menzionate, si può facilmente dedurre dal grande impegno da essi profuso nel portare aiuto alle vittime di gravi calamità (inondazioni, terremoti ed eventi simili).

L'insieme degli apporti in precedenza descritti, potrebbe consentire l'accesso a risorse non facilmente reperibili. È noto che in Italia ben pochi sono disposti a fornire denaro ed aiuti a sostegno di interventi

¹⁰ Si vedano, per quanto riguarda il coinvolgimento dei giovani e il loro recupero nella società, le iniziative avviate nel Rione Sanità a Napoli, descritte da *Don Antonio Loffredo* nel suo libro: *Noi del Rione Sanità*, Mondadori, Segrate, 2013. Le iniziative di Don Loffredo sono sostenute dalla *Fondazione Con il Sud*, di cui è presidente *Carlo Borgomeo*, autore del libro, *L'equivoco del Sud*, Ed. Laterza, Bari, 2013.

su beni pubblici, se a gestirli è la sola Pubblica amministrazione, perché ben pochi, in Italia, si fidano dello Stato, delle Regioni e dell'intero apparato pubblico. L'inserimento di associazioni autorizzate ad operare per risolvere problemi di interesse generale, potrebbe quindi involgarire molte persone a fornire anche risorse finanziarie a beneficio delle associazioni che, in rappresentanza della società civile, sarebbero così in grado di gestirle in sinergia con la Pubblica amministrazione, rimanendo legittimate ad esercitare gli opportuni controlli sul loro impiego¹¹.

5. *La legge delega sulla riforma del Terzo Settore (legge 6 giugno 2016, n. 106)*

5.1. *Osservazioni preliminari*

Dopo aver valutato la portata dell'art. 118, ultimo comma, della Costituzione e l'impatto che lo stesso è in grado di esercitare nel nostro ordinamento, passiamo ora all'esame delle nuove disposizioni contenute nella recente legge delega di riforma della disciplina del Terzo Settore, L. 6 giugno 2016, n. 106.

Come accennato agli inizi, da tempo si auspicava l'adozione di una legge che consentisse di rendere concretamente attuabile il disposto dell'art. 118, ultimo comma, della Costituzione. Quanto auspicato potrebbe ora ritenersi realizzato con la recente legge 6 giugno 2016, n. 106 riforma del Terzo settore, il cui art. 1 par. 1 (*Finalità e oggetto*) precisa che l'obiettivo perseguito dalla legge è quello di "*sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e di protezione sociale, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona, a valorizzare il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa, in attuazione degli artt. 2, 3, 18 e 118, quarto comma della Costituzione*".

Come si può chiaramente comprendere, oltre agli accenni agli artt. 2, 3 e 18 della Costituzione che si riferiscono a principi di carattere

¹¹ Queste forme di controllo, da parte della società civile, potrebbero essere utili anche per contrastare la corruzione. Cfr. l'intervento di M. VITALE in *Corruzione* (a cura di M. GARZONIO e M. VITALE, Edizioni Studio Domenicano, Bologna, 2010).

generale, la parte iniziale dell'art. 1, par. 1 della legge delega, nel descrivere l'obiettivo essenziale della disciplina di riforma del Terzo Settore, precisa inequivocabilmente che la stessa è stata adottata per rendere possibile l'attuazione concreta dell'art. 118, ultimo comma (quarto comma), della Costituzione.

5.2. *Analisi e valutazione della legge di riforma del Terzo settore*

Esulando dagli obiettivi della nostra ricerca un esame dettagliato della disciplina di riforma del Terzo Settore, ci limiteremo, nel prosieguo della presente analisi, a verificare se le tesi che abbiamo in precedenza sostenuto, relativamente alla portata dell'art. 118, ultimo comma, della Costituzione, trovino puntuale conferma nelle disposizioni della legge di riforma medesima.

Una prima conferma possiamo trovarla nella seconda parte dello stesso art. 1 par. 1 della legge di riforma, che contiene la definizione di Terzo Settore.

Il Terzo settore viene così definito dalla predetta disposizione: "*Il complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti e atti costitutivi, promuovono e realizzano attività di interesse generale mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni o servizi*".

In primo luogo, come si comprende, devono pertanto ritenersi incluse, di diritto, come enti operanti nel Terzo settore, le associazioni e le fondazioni più importanti che da tempo svolgono in Italia le attività rientranti tra quelle indicate nella disposizione qui esaminata e realizzate secondo le modalità che la stessa disposizione contempla.

Per menzionare quelle più note ed attive che operano a livello nazionale, nel settore della tutela dei beni culturali, possiamo ricordare alcune benemerite Associazioni come il *FAI (Fondo Ambiente Italiano)*, *Italia Nostra* e il *Touring Club* che svolgono attività con interventi di rilievo per tutelare il patrimonio culturale italiano.

Nel settore della tutela dell'ambiente operano in modo analogo, a livello nazionale, insieme ad altre organizzazioni molto attive, il *CAI*

(*Club Alpino Italiano*), la *LIPU (Lega Italiana Protezione Uccelli)*, la stessa *Italia Nostra* e il *WWF Italia* (Fondo mondiale per la natura).

Anche nei settori sociale e sanitario sono presenti in Italia, come è noto, diversi Enti e numerose fondazioni ed organizzazioni che operano a livello nazionale a favore delle persone bisognose, dei disabili, delle persone inferme e dei malati gravi¹². In tali settori e in altri con obiettivi diversi sono pure attive molteplici associazioni che svolgono la loro attività a livello locale, perseguendo finalità specifiche ed avvalendosi prevalentemente del sostegno di collaboratori volontari.

Un settore che in Italia necessita di essere notevolmente sviluppato è quello della formazione, per consentire ed agevolare l'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro, considerata l'altissima percentuale dei giovani disoccupati. Ugualmente dovrebbero essere intraprese adeguate iniziative in altri settori nei quali necessita la formazione, come ad esempio in quello dell'Amministrazione pubblica.

5.3. *Le modifiche e le integrazioni da introdurre*

Le associazioni nazionali più importanti, appena menzionate, e le numerose associazioni e fondazioni di rilevanza locale che svolgono la loro attività nei più diversi settori a favore della generalità dei cittadini, potranno dunque essere legittimate ad avviare "autonome iniziative" con l'intento di realizzare obiettivi di "interesse generale", come previ-

¹² Per quanto riguarda le iniziative avviate nei settori sociale e sanitario, si vedano, ad esempio, quelle intraprese dalla Fondazione Roma, presieduta dal Prof. *F.M. Emanuele*, cfr. *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2011, pp. 585 ss. Negli stessi settori, diverse iniziative sono state avviate da varie organizzazioni ed associazioni benemerite. Tra queste, possiamo citare l'Associazione *Dynamo Camp*, una Onlus presieduta da *Vincenzo Manes*, che presta assistenza a bambini e ragazzi, disabili o affetti da serie patologie, provenienti da tutti i Paesi (si veda www.dynamocamp.org). Nel settore della protezione dei beni culturali, svolge attività di rilievo la Fondazione *Enzo Hruby*, con sede in Milano: si veda il volume *Un capolavoro chiamato Italia*, edito dalla stessa Fondazione, Milano, 2014. Altre associazioni si occupano di problemi di carattere generale perseguendo obiettivi di natura specifica, come il miglioramento dell'attività della pubblica amministrazione. Tra queste, possiamo citare *Civicum*, una fondazione di partecipazione senza scopo di lucro che studia proposte ed elabora progetti per rendere più efficiente il funzionamento della cosa pubblica.

sto dall'art. 118, ultimo comma della Costituzione. Le modalità operative dovranno però essere adottate in esecuzione e nel rispetto della disciplina di riforma del Terzo Settore.

Innanzitutto, occorrerà quindi fissare regole precise per l'individuazione delle associazioni e delle fondazioni aventi le necessarie caratteristiche di idoneità per essere riconosciute come legittimate ad avviare le "autonome iniziative" in precedenza menzionate.

Le associazioni e le fondazioni che avranno ottenuto il relativo riconoscimento, dovranno pertanto essere inserite in appositi elenchi che ne attestino il diritto ad esercitare l'attività, in conformità alle prescrizioni e alle regole imposte dalla nuova disciplina del Terzo Settore.

Questi aspetti sono disciplinati dalle disposizioni della legge delega qui esaminata, contenute, in particolare, nell'art. 4, nell'art. 5 e nell'art. 7 della legge medesima.

Trattandosi di una legge delega, che riforma interamente il Terzo Settore, le prescrizioni e le regole contenute negli articoli appena citati si limitano, ovviamente, a fissare i principi generali ai quali il governo dovrà attenersi nell'adottare le disposizioni vincolanti in materia, tramite i decreti legislativi da emanare, in base all'art. 1 par. 1 della legge delega, entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge medesima.

Anche se occorrerà attendere i provvedimenti normativi che saranno adottati dal governo, è da ritenere che i diritti e i poteri delle associazioni e delle fondazioni, legittimate ad operare nel Terzo Settore, siano già ben definiti nella legge delega, per cui non potranno incontrare limitazioni nei decreti legislativi che il governo si accinge ad emanare. Di conseguenza, per quanto riguarda i diritti e i poteri delle associazioni e delle fondazioni, già delimitati e precisati entro i confini della legge delega, il governo potrà senz'altro prescriverne le modalità di esecuzione per agevolare il conseguimento degli obiettivi perseguiti, ma non potrà certo ostacolarne l'esercizio.

6. Gli Enti legittimati ad operare

Nei predetti decreti legislativi occorrerà quindi disciplinare, in termini giuridici vincolanti, i diritti e i poteri riconosciuti alle associazioni e alle fondazioni operanti nel Terzo Settore. In particolare, per far in modo che tali enti possano garantire, nello svolgimento della lo-

ro attività, il raggiungimento degli obiettivi in precedenza descritti, occorrerà introdurre alcune regole precise. Ad esempio, si potrebbe stabilire, a nostro avviso, che ciascun ente, per essere iscritto nel registro degli enti legittimati ad operare nel Terzo Settore, dovrebbe avere all'interno del proprio Consiglio direttivo almeno tre esponenti nominati, di comune accordo, dalle Associazioni che operano, a livello nazionale, da almeno dieci anni, nel settore nel quale l'ente intende svolgere la sua attività. In caso di divergenze o di conflitti di interesse, le questioni potrebbero essere risolte ricorrendo ad una soluzione arbitrata secondo una procedura previamente stabilita.

A. Settori di attività degli Enti

Una volta costituito e registrato secondo le norme applicabili, ogni ente risulterà legittimato ad operare e potrà avviare opportune iniziative nel proprio settore di attività. A seconda del settore prescelto e delle competenze acquisite, ogni ente potrà quindi avviare iniziative, ad esempio (a) in campo culturale, nel caso in cui debba essere salvato un affresco in una chiesa esposta all'umidità, (b) in campo ambientale, nel caso in cui debba essere ripristinata un'area danneggiata dall'inquinamento del suolo, (c) in campo sociale, nel caso in cui sia necessario intervenire per realizzare asili nido o strutture di assistenza per l'infanzia; (d) in campo sanitario, per portare rimedio a storture evidenti del nostro sistema che danneggiano in modo insostenibile i cittadini-pazienti e le loro famiglie.

B. Funzioni di controllo esercitate dagli Enti

A ben vedere, l'attività svolta in varie parti dell'intero territorio dello Stato, da enti ufficialmente iscritti in un pubblico registro e legittimati ad operare in stretto contatto con la pubblica amministrazione, per affrontare e risolvere i numerosi e complessi problemi che si presentano nei settori in precedenza elencati, potrebbe anche rendere possibile un utile ed efficace forma di controllo sul funzionamento della pubblica amministrazione.

7. Valutazioni finali e conclusive

La nuova disciplina del Terzo Settore (contenuta nella legge delega sopra esaminata e nei decreti legislativi in corso di elaborazione), se applicata in modo corretto e adeguato, potrà recare notevoli benefici al sistema Paese, tanto sotto il profilo socio-economico, quanto sotto il profilo politico, con ricadute favorevoli anche al di fuori dei settori specifici nei quali le attività di interesse generale vengono svolte.

I confini di tali settori e di tali attività sono già, in via generale, indicativamente tracciati dai decreti legislativi n. 460/1997 e n. 155/2006¹³, che vengono richiamati nell'art. 4 par. 1 lettera b, della legge delega qui esaminata, ma potranno essere ampliati in conformità alle indicazioni contenute nella stessa legge delega e in seguito agli aggiornamenti che il governo riterrà di apportare.

Si deve riconoscere, in ogni caso, una particolare importanza alle norme che verranno inserite nei decreti legislativi con riferimento alla materia del volontariato, la cui disciplina dovrà essere completamente riordinata in base ai criteri forniti dall'art. 5 della legge delega.

L'adesione convinta dei volontari agli Enti che svolgono attività di interesse generale è, in effetti, l'indizio più sicuro della serietà e della validità degli Enti che li impiegano, nonché della rilevanza dei settori nei quali essi operano.

I volontari che, per definizione, non vengono retribuiti per l'attività prestata e che, per natura e per carattere, sono portati a manifestare sentimenti altruistici, scelgono generalmente di collaborare con gli enti e con gli organismi nei quali ripongono la loro fiducia, evitando quelli ritenuti non affidabili.

Di conseguenza, gli enti e gli organismi che riescono a conquistare la fiducia dei volontari in modo trasparente e corretto, devono essere

¹³ Ad esempio, nel decreto legislativo n. 460/1997 che riordina la disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale, sono elencati i settori nei quali devono essere svolte le attività contemplate dalla disciplina di agevolazione tributaria. Tali settori sono: (1) assistenza sociale o socio-sanitaria; (2) assistenza sanitaria; (3) beneficenza; (4) istruzione; (5) formazione; (6) sport dilettantistico; (7) tutela, promozione e valorizzazione delle cose di interesse artistico e storico ivi comprese le biblioteche; (8) tutela e valorizzazione della natura e dell'ambiente; (9) promozione della cultura e dell'arte; (10) tutela dei diritti civili; (11) ricerca scientifica.

considerati, in linea generale, degni di ogni attenzione e meritevoli di ogni sostegno.

Il numero dei volontari che prestano la loro attività per iniziative di interesse generale è veramente notevole¹⁴.

Quando si verificano eventi eccezionali causati, ad esempio, da catastrofi ambientali (alluvioni, terremoti, ecc.) si assiste ammirati all'opera assidua e grandemente proficua dei volontari che accorrendo sui luoghi dei disastri forniscono, in modo disinteressato, il proprio aiuto.

Ma a partire dal momento in cui l'evento eccezionale volge al termine, anche i volontari tendono a disperdersi.

Orbene, tra le preoccupazioni del legislatore delegato incaricato di adottare i decreti legislativi che troveranno applicazione nel Terzo Settore, dovrebbe esservi soprattutto quella di tenere uniti, in rete, tutti i volontari, indipendentemente dalle associazioni e dagli enti di appartenenza, per fare in modo che essi rimangano in permanente contatto fra loro e possano essere coordinati in modo efficiente.

Appare pertanto di enorme rilevanza l'introduzione di una disciplina adeguata che valorizzi le caratteristiche estremamente positive dei volontari, disciplinandone l'attività.

A nostro avviso, occorrerà anche coordinare la posizione dei volontari e quella dei soggetti che aderiranno al servizio civile universale previsto dall'art. 8 della legge delega. Ugualmente occorrerà provvedere al coordinamento delle attività che i soggetti appartenenti alle due categorie dovranno svolgere.

Probabilmente un'azione efficace di coordinamento, nel senso sopra indicato, potrebbe essere avviata dall'organismo che dovrà essere istituito in base all'art. 10 della legge delega.

Come si deduce, in effetti, dall'art. 10, par. 1 della legge delega, dovrà essere istituita una Fondazione, denominata *Fondazione Italia Sociale*, con lo scopo di "*sostenere, mediante l'apporto di risorse finan-*

¹⁴ Secondo i dati dell'ultimo censimento Istat su industria e servizi, nel solo 2011 erano oltre 300mila le organizzazioni non profit dislocate lungo la penisola. Sempre l'Istat rivela che negli ultimi anni le persone che svolgono attività di volontariato in Italia sono passate dal 10% del 2011 al 12,6% del 2013, 6,63 milioni di individui, un italiano su 8, che sostengono le organizzazioni del terzo settore e di cittadinanza attiva.

ziarie e di competenze gestionali, la realizzazione e lo sviluppo di interventi innovativi da parte di enti del Terzo settore, caratterizzati dalla produzione di beni o servizi con un elevato impatto sociale e occupazionale e rivolti, in particolare, ai territori e ai soggetti maggiormente svantaggiati".

È quindi auspicabile che la Fondazione di cui all'art. 10 della legge delega possa essere posta in grado di svolgere interventi adeguati anche per coordinare le attività dei volontari e degli aderenti al servizio civile.

Un'iniziativa a nostro avviso utile ed opportuna che la Fondazione potrebbe avviare, sarebbe quella di costituire una banca dati nella quale tutti i volontari che lo desiderano e tutti gli aderenti al servizio civile, potrebbero essere inseriti con indicazione delle rispettive competenze e specialità nonché dei rispettivi interessi.

La Fondazione potrebbe anche curare un apposito sito al quale ogni interessato sarebbe legittimato ad accedere non solo per fornire consigli e suggerimenti ma anche per offrire la propria disponibilità ad effettuare prestazioni specifiche nei casi in cui fossero richieste.

FAUSTO CAPELLI

Come governare l'ambiente e il territorio

Il rapporto presentato dall'Autore al Convegno di Bergamo e sopra riportato, affronta aspetti di carattere tecnico-giuridico ed altri di carattere socio-economico-politico.

Gli aspetti tecnico-giuridici attengono alla nuova disciplina del Terzo Settore appena entrata in vigore in Italia, con la quale viene data attuazione all'art. 118, ultimo comma, della Costituzione che si riferisce, come è noto, alle iniziative dei cittadini, singoli od associati, aventi ad oggetto lo svolgimento di attività di interesse generale.

Gli aspetti socio-economico-politici, vengono studiati e messi in evidenza dopo l'analisi della normativa applicabile, come effetti conseguenti alla sua applicazione.

In sostanza, la normativa che promuove il coinvolgimento dei cittadini, singoli od associati, nella realizzazione di azioni interesse generale per la tutela dell'ambiente e dei beni culturali, nonché in materia sociale e sanitaria, può rendere possibile anche un rilancio economico all'interno dei territori nei quali tale coinvolgimento avviene, con risultati favorevoli anche sotto il profilo sociale e politico.

The report presented by the author at the Conference of Bergamo, deals with technical legal aspects and with other of socio-economic-political character.

The technical and legal aspects concern the new discipline of the Third Sector that has just entered into force in Italy, to implement Article 118, last paragraph of the Constitution which refers, as is known, to citizens' initiatives, individual or associated, involving the performance of activities of general interest.

The socio-economic-political aspects are examined after the analysis of the applicable legislation, as effects of its application.

In essence, the legislation that encourages the involvement of citizens, individual or associated, in the realization of general interest actions for the protection of the environment and cultural heritage, as well as in social and health matters, can make even a possible economic recovery in the areas in which such involvement takes place, with favorable results also socially and politically.

Dall'anomia alla ipertrofia normativa: un diritto penale ambientale sempre più simbolico¹ e sempre meno efficace

ALBERTA LEONARDA VERGINE

Correva l'anno 1988, il diritto penale ambientale italiano era "nato" da una decina d'anni², ma già ci si rendeva conto che le norme era-

¹ Sull'argomento la letteratura è amplissima, si ricordano *ex plurimis* i risalenti contributi di A. BARATTA, *Vecchie e nuove strategie di legittimazione del diritto penale*, in *Dei delitti e delle pene*, 1985, pp. 247 ss.; A. BARATTA, *Funzioni strumentali e funzioni simboliche del diritto penale. Lineamenti di una teoria del bene giuridico*, in *Studi in memoria di Giovanni Tarello*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1989, pp. 19 ss.; A. BARATTA, *Legittimazione strumentale e funzione simbolica del sistema punitivo. Per un uso "alternativo" del diritto penale*, *Difesa pen.*, 1990, fasc.29, pp. 19 ss.; di C.E. PALIERO, *Minima non curat praetor. Ipertrofia del diritto penale e decriminalizzazione dei reati bagatellari*, Cedam, Padova, 1985, *passim*; C.E. PALIERO, *Il principio di effettività nel diritto penale*, in *RIDPP*, 1990, pp. 430 ss.; C.E. PALIERO, *Consenso sociale e diritto penale*, in *RIDPP*, 1992, pp. 849 ss. E i più recenti lavori di S. BONINI, *Quali spazi per una funzione simbolica del diritto penale?*, in *Ind. pen.*, 2003, pp. 491 ss.; S. BONINI, *Retorica, "simbolismo" e diritto penale, i possibili termini essenziali della problematica*, in (a cura di G. FERRARI e M. MANZIN) AA.VV., *La retorica fra scienza e professione legale. Questioni di metodo*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 343 ss.; C.E. PALIERO, *La maschera e il volto (percezione sociale del crimine ed "effetti penali" dei media)*, in *RIDPP*, 2006, pp. 467 ss.; D. PULITANÒ, *Populismi e penale, sulla attuale situazione spirituale della giustizia penale*, in *Criminalia*, 2013, pp. 123 ss.

² Invero, la prima legge ambientale anche penale è stata la n. 615 del 1966 recante "provvedimenti contro l'inquinamento atmosferico", ma la stessa è rimasta a lungo isolata, e solo dopo la promulgazione della legge 319 del 1976 recante "norme per la tutela delle acque dall'inquinamento", il legislatore ha incominciato a

no troppe - anche in conseguenza, forse inevitabile, della opzione iniziale, successivamente sempre confermata, a favore della scelta di tutelare le singole risorse ambientali, e spesso i singoli “tipi” all’interno delle categorie (un esempio per tutti: nell’ambito della gestione dei rifiuti quelli sanitari avevano una disciplina separata, quelli elettrici anche, quelli radioattivi pure...)- e uno dei primi (e migliori) studiosi del settore, prematuramente scomparso, mio maestro e amico carissimo, scriveva: “*Gli ecologisti non hanno cifra, né qualificazione tecnico-scientifica. Tutti sono ecologi. Il Paese oggi è ecologico. E tuttavia il Paese è inquinato oggi più di ieri. L’anomia originale è stata sostituita dalla ipertrofia normativa³ di precetti tutti aggregati su modelli ripetitivi e statici. Le scelte di politica legislativa, di politica criminale in specie, sono coerenti soltanto nella uniformità comparativa. Occorre punire per salvare. Chi punire e cosa salvare è secondario. Se punire e come punire, come tutelare [l’ambiente] nel conflitto degli interessi meritevoli di identica attenzione, se non di pari graduazione politico giuridica, sono argomenti [considerati] antichi e tediosi demandati agli ozi intellettuali del qualunque ambientale*”⁴.

E un paio d’anni prima, un notissimo magistrato, indiscusso esperto della tematica ambientale, proprio sul primo numero di questa *Rivista*⁵ aveva richiamato l’attenzione degli studiosi della materia sulla persistente “*ambiguità del concetto di ambiente e sulla sua estensione*” attribuendone la responsabilità, tra l’altro, “*alla novità della normativa accompagnata a difficoltà di interpretazione dovuta all’eccesso di settorializzazione*”⁶.

“produrre” a ritmo serrato fattispecie “ambientali” penali; sul punto cfr. A.L. VERGINE, voce *Inquinamento delle acque*, in *Dig. pen.*, Torino, vol.VII, 1993

³ Da qui il titolo di questo contributo, affettuosissimo omaggio allo studioso, maestro e amico.

⁴ Così R. BAJNO, *Problemi attuali del diritto penale dell’ambiente*, in RTDPE, 1988, 452.

⁵ Cfr. A. POSTIGLIONE, *Osservatorio sulla giurisprudenza della Corte di Cassazione*, in questa *Rivista*, 1986, 1, pp. 77 ss.

⁶ “*e ai contenuti tecnici non sempre familiari ai giudici; alla mancanza di strutture specializzate nell’ambito giudiziario, capaci di sperimentare una metodologia e una risposta pianificata alla domanda nuova di giustizia nel settore; alla conseguente dispersione dei contenuti delle decisioni e al pericolo di soggettivizzazione, in sede valutativa, in relazione a pretesi o esistenti filoni giurisprudenziali*”

I pochi che all'epoca si occupavano della materia erano tutti coerenti nella critica, e nel tempo il giudizio non si è modificato. Infatti, una decina di anni dopo la pubblicazione dei contributi appena citati, anche chi scrive, valutando il D.D.L. che poi sarebbe diventato il D.Lgs. n. 22/1997 sui rifiuti, esprimeva la propria delusione per il troppo prolifico e poco assennato legislatore penale ambientale *“sciatto e distratto, un po' confuso, caotico e incoerente, dimentico di quanto in questi anni la dottrina di settore è andata predicando e proponendo, indifferente alle esigenze di tipicità e tassatività, nonché di necessaria offensività e ragionevolezza che da sempre dovrebbero governare un diritto penale costituzionalmente orientato”*⁷.

Già vent'anni orsono, quindi, si era consapevoli che le norme penali ambientali non solo erano troppe, Amendola ha coniato al proposito l'espressione *“inquinamento da leggi”*⁸, ma che il più delle volte erano anche mal scritte e comunque non coordinate tra loro, per tacere dei dubbi che preoccupavano circa la felicità (infelicità) della scelta di prevedere tutti i reati ambientali, quali che fossero le loro conseguenze, in termini di danno per le risorse ambientali, esclusivamente, quindi senza eccezione alcuna, quali contravvenzioni ben spesso punite con pene alternative e quindi oblationabili, spesso estinguibili attraverso la sospensione condizionale, sia pure condizionata, in soli due anni, prescrittibili in termini inversamente proporzionali a quelli necessari per il loro accertamento. Insomma tante norme e tutte (o quasi) inefficaci, rappresentative di quella che è stata definita la *“tradizionale insipienza sanzionatoria”*⁹ del sistema punitivo ambientale.

Con il passare del tempo, le incriminazioni continuarono (e continuano) a crescere di numero, così come l'ambito operativo del diritto ambientale che si è allargato a ricomprendere oltre che le componenti della biosfera (acqua, aria, suolo), la flora e la fauna che la abitano e per taluno anche il territorio inteso come assetto urbanistico, il pae-

⁷ Così A.L. VERGINE, *La delusione del penalista ambientale*, in *Ambiente-impresa*, 1996, 11, p. 70.

⁸ Cfr. G. AMENDOLA, *La normativa italiana contro gli inquinamenti: le ultime vicende*, in *www.lexambiente.com*, 2013.

⁹ Così V.B. MUSCATELLO, *L'entropia ambientale. Dal boia (improbabile) all'esattore (incerto)*, in *www.dirittopenalecontemporaneo.it*.

saggio e i beni culturali e altro ancora¹⁰. A conferma sia sufficiente la constatazione che la edizione 2016 del Codice dell'Ambiente, a cura di Maglia e Santoloci, conta ben 2862 pagine.

Ma le conclusioni comunque sempre quelle erano e sono: “*la sensazione è che il legislatore italiano disciplini ‘troppo’ la materia ambientale per non disciplinare ‘nulla’. In altri termini, sembra che la valanga di contravvenzioni che investe il settore serva soltanto a suscitare la impressione di una certa sensibilità alla questione ecologica per poi lasciare sostanzialmente impunte la gran parte delle attività che danneggiano in modo considerevole l’ambiente*”¹¹. “*La formula enfatica che tiene uniti i concetti giuridici: diritto penale dell’ambiente, è una immensa formula vuota, priva di identità culturale, almeno in senso penalistico [...]. Il diritto penale ambientale non funziona, e non funziona perché non può funzionare e non vuole funzionare*”¹².

E l’ultima parte dell’affermazione che precede evoca e conferma quanto sostenuto già negli anni ’90 da illustre dottrina per la quale “*il diritto penale ambientale costituisce l’idealtipo del diritto penale simbolico di compromesso*” in quanto, ieri, come l’altro ieri e, purtroppo anche oggi, il nostro amplissimo sistema penale ambientale all’apparenza sembra voler sanzionare tutte le possibili aggressioni ad ogni risorsa “ambientale”, ma, visto come le norme sono strutturate e redatte, la loro applicazione è in pratica impossibile così “*preserva[ndosi] i destinatari da effettivi rischi di criminalizzazione concreta*”¹³.

Nel tempo, la inizialmente sparuta pattuglia degli studiosi di diritto penale ambientale si è ampliata, mantenendosi comunque sempre a ranghi ridotti, e mentre prima si contrapponevano i c.d. falchi

¹⁰ Sulla questione si rinvia a G. DE SANTIS, *Diritto penale dell’ambiente. Un’ipotesi sistematica*, Milano, 2010, pp. 47 ss.

¹¹ Così L. SIRACUSA, *La tutela penale dell’ambiente*, Milano, 2007, 471. Secondo G. DE SANTIS, *Diritto penale dell’ambiente*, cit., p. 67 nel diritto penale ambientale “*la minaccia della pena è straordinariamente indebolita, diventando men che simbolica*”.

¹² Così V.B. MUSCATIELLO, *Il nuovo volto del diritto penale ambientale (soufflè, passepartout e eunuchi)*, Intervento all’incontro di studi *I crimini in danno dell’ambiente e del territorio*, CSM, Roma, 2-4 luglio 2007, p. 1 del dattiloscritto.

¹³ Così C.E. PALIERO, *Il principio di effettività*, cit. p. 539.

dell'ecologia alle c.d. colombe¹⁴ (e un po' mi imbarazza essere stata annoverata tra queste, solo perché favorevole a un deciso disboscamento della selva di contravvenzioni ambientali formali e senza offesa, che a mio avviso meglio e più potevano essere sanzionate dal diritto amministrativo¹⁵), oggi si scontrano, spesso raggiungendo livelli di polemica divertenti quanto elevati (per tutti ricordo il prolungato “batti-becco” Amendola vs. Ruga Riva sui “nuovi” delitti ambientali¹⁶), quelli che più o meno severamente criticano l'ultimo “prodotto normativo” (la legge n. 68/2015) con quelli, ben più che benevoli con il legislatore nostrano, che con apprezzabile fantasia¹⁷ propongono talvolta stravaganti letture dello scadente testo normativo tese a enfatizzarne valore e bontà che a chi scrive, e non solo, paiono del tutto latitanti.

Oggi, rispetto a ieri, il quadro complessivo, perciò, è ancora più compromesso. Alla pre vigente “*costruzione sanzionatoria ostile alla efficienza ed effettività*”¹⁸, rappresentata da un elevatissimo numero di contravvenzioni ambientali, si sono aggiunti, a far tempo dal maggio del 2015, anche i delitti ambientali introdotti nel Codice penale dalla L. n. 68/2015.

¹⁴ Sul punto, per tutti cfr. G. AMENDOLA, *La tutela penale dall'inquinamento idrico. Manuale operativo*, II ed., 1993, pp. 4 ss. e, prima ancora, G. AMENDOLA-C. BOTRE', *Italia inquinata*, Roma, 1978, *passim*; G. AMENDOLA, *Inquinati e inquinatori. Storia e cronaca della legge Merli*, Roma, 1979, *passim*.

¹⁵ Sul punto cfr. A.L. VERGINE, *Valutazioni in tema di tutela dell'ambiente nel diritto penale*, RTDPE, 1996, pp. 1194 ss. ove si ricorda che, come sostenuto anche da R. BRACCIALINI, *Problemi e protagonisti della depenalizzazione*, in (a cura di) L. PEPINO, *Garanzie ed effettività delle tecniche di tutela*, 1993, pp. 113, “*depenalizzare non significa sbaraccare il diritto penale*”.

¹⁶ Il serrato confronto è leggibile in www.lexambiente.com, giugno-luglio 2015.

¹⁷ Ad es. C. RUGA RIVA, *Il nuovo disastro ambientale: dal legislatore ermetico al legislatore logorroico*, in www.lexambiente.com, luglio 2016, ha cercato di “salvare” la - per chi scrive, ma non solo: cfr. C. BERNASCONI, *Il “bastone e la “carota” nella nuova disciplina dei reati ambientali*, *Studium Iuris*, 2015, pp. 1403 ss.; M. CAPPAL, *Un “disastro” del legislatore: gli incerti rapporti tra l'art. 434 e il nuovo art. 452 quater c.p.*, in www.penalecontemporaneo.it - inutile e dannosa clausola di riserva di cui all'art. 452 quater, dallo stesso Autore giudicata “*a rigore superflua*”, affermando che la stessa avrebbe “il senso ‘pedagogico’ di ricordare all'interprete che ciò che non rientra nel nuovo delitto potrebbe rientrare nella fattispecie generale del disastro innominato e di sottolineare che non vi è stata alcuna *abolitio criminis*”.

¹⁸ Così V.B. MUSCATIELLO, *L'entropia ambientale*, cit. p. 3.

Chi scrive, che ha cominciato a occuparsi di diritto ambientale “sanzionatorio” quando ancora non esisteva un diritto penale ambientale (facevo parte del gruppo di lavoro che ha “prodotto” la prima legge regionale lombarda sui rifiuti e la prima sulle acque nei lontani anni ’70), da sempre ¹⁹ ha lamentato le gravi carenze di un sistema che si preoccupava di punire un numero infinito di comportamenti meramente formali e spesso solo a tutela di funzioni con previsioni di reato organizzate sul modello delle contravvenzioni di pericolo astratto, e che non prevedeva invece alcun delitto²⁰. Abbiamo dovuto aspettare il 2001 per vedere introdotta nel sistema una fattispecie delittuosa - l’art. 53 *bis* del D.Lgs. n. 22/1997, riprodotto identico nell’art. 260 del D.Lgs. n. 152/2006 - che, tuttavia, nasceva in un contesto normativo finalizzato alla repressione di episodi di criminalità organizzata ed era stata trasferita nella normativa ambientale precipitosamente e, come sempre, in stato di estrema emergenza²¹. E infatti la norma non era, né è tutt’ora, esente da difetti - uno tra i molti: il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti che è collocato nella parte IV del D.Lgs. n. 152/2006 che, per esplicito disposto normativo (art.185), non si applica ai rifiuti radioattivi, al comma 2 prevede un’aggravante nel caso in cui oggetto di tale attività siano proprio... i rifiuti radioattivi - e, pur se utilissima per reprimere quella particolare tipologia di criminalità organizzata, nulla ha a che vedere con le “normali” attività che in via più o meno mediata incidono sulle risorse ambientali e non siano rispettose delle singole discipline di settore.

Dopo la introduzione del delitto di cui sopra, il legislatore ha previsto altre, sparute, ipotesi delittuose²² sia nel D.Lgs. n. 152/2006²³,

¹⁹ Cfr. A.L. VERGINE, voce *Inquinamento*, cit. 21 dell’estratto.

²⁰ In verità già nel D.Lgs. n. 22/96 era prevista una fattispecie delittuosa (art. 52, comma 3 D.Lgs. n. 22/1997), ma solo in ragione del rinvio *quoad poenam* all’art. 483 c.p. in caso di trasporto di rifiuti pericolosi senza formulario o fornendo dati incompleti o inesatti, analoga previsione è stata mantenuta dal D.Lgs. n. 152/2006 sia nella versione originaria, che in quella del 2010.

²¹ Cfr. A.L. VERGINE, *A proposito dell’art. 53 bis del D.Lgs. n. 22/1997, RTDPE*, 2001, p. 1023 ss.

²² Mantenendo comunque nel T.U.A., aumentandole, ipotesi delittuose causa rinvio *quoad poenam* a delitti del c.p., cfr. artt. 29 *quattordices*, 209, 260 *bis*.

²³ Cfr. art. 256 *bis* “combustione illecita di rifiuti”.

che in leggi “speciali”²⁴, tuttavia, rimanendo immutata la approssimativa tecnica di redazione, la loro applicazione (o, addirittura e meglio, la loro applicabilità) si è manifestata estremamente problematica²⁵.

Sta di fatto che, a maggior ragione dopo l'introduzione del delitto di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti nel sistema penale ambientale, si è continuato a discettare sulla questione²⁶; sono stati presentanti numerosi progetti e disegni di legge, ma non si è approvato mai nulla²⁷. Invece l'anno scorso, anche – e come sempre – sull'onda emozionale di drammatici fatti di cronaca²⁸, sono stati finalmente introdotti i tanto agognati “eco-delitti” nel Codice penale.

²⁴ Cfr. la legge n. 210/2008 recante “*Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania, nonché misure urgenti di tutela ambientale*” che prevede ipotesi delittuose ... a denominazione di origine controllata in quanto applicabili solo a condotte realizzate “*nei territori in cui vige lo stato di emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti dichiarato ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225*”.

²⁵ Per la ineffettività e inefficacia della norma, cfr. A.L. VERGINE, *Tanto tuonò ... che piove. A proposito dell'art. 3 del D.l. n. 136/2013*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2014, 1, 7 ss.; A.L. VERGINE, *Il delitto di combustione illecita di rifiuti ex art. 256 bis T.U.A. introdotto dal D.L. n. 136/2013. Commento a prima lettura a valle della legge di conversione*, in *www.giuristiambientali.com*; per l'identificazione dell'art. 256 bis quale “paradigma penalistico intriso di simbolismo efficientista”, cfr. A. ALBERICO, *Il nuovo reato di combustione illecita di rifiuti*, in *www.dirittopenale contemporaneo.com*.

²⁶ Cfr. A.L. VERGINE, *Delitti ambientali: dal 2 aprile 1998 quasi vent'anni trascorsi (forse) inutilmente*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2015, 7, pp. 413 e ss.

²⁷ Cfr. A.L. VERGINE, *Sui “nuovi” delitti ambientali e sui “vecchi” problemi*, cit. 1 parte, 8, pp. 677 ss.; e 2 parte, 9, pp. 777 ss.; A.L. VERGINE, *Nuovi orizzonti del diritto penale ambientale?*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2009, 1, pp. 5 e ss.; M. ZALIN, *La tutela penale dell'ambiente. Prospettive di riforma nel quadro della normativa europea*, in questa *Rivista.*, 2009, pp. 465 ss.; E. LO MONTE, *Uno sguardo sullo schema di legge delega per la riforma dei reati in materia di ambiente: nuovi “orchestrali” per vecchi “spartiti”*, in *RTDPE*, 2008, 1, pp. 55 e ss.; P. FIMIANI, *Delitti ambientali: qualcosa si muove*, in *Rifiuti, bollettino di inf. norm.*, 2007, 142, pp. 5 ss.

²⁸ Cfr. A.L. VERGINE, *I nuovi delitti ambientali: a proposito del D.D.L. n. 1345/2013*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2014, 6, p. 444, ove si segnala come l'accelerazione dell'iter parlamentare del D.D.L. n. 1345/2013 sia sembrata “*più che altro una risposta molto emotiva, ma tecnicamente non adeguata, a drammatici casi di gravissime aggressioni alle risorse ambientali e alla salute, avvenute nel nostro paese in epoche più o meno recenti; tanto che sarebbe agevole affiancare a ognuna delle “novità” proposte, il nome di qualche località o di qualche azienda assurta, proprio*”

E anche la scelta, estremamente enfatizzata sia dagli addetti ai lavori che sui media, della “sede” nella quale erano stati collocati è emblematica di quanto fosse intrisa di simbolismo l’opzione. Secondo una parte della dottrina²⁹, dalla collocazione dei delitti contro l’ambiente all’interno del codice penale discenderebbero positive ricadute: “*un primo risultato [sarebbe] dato dall’inversione di quel noto processo di decodificazione. Come è noto la dottrina unanime ha ripetutamente segnalato i guasti di un “diritto penale extra codicem degradato attraverso le sue tecniche di tutela”³⁰ in conseguenza della massa di leggi speciali – e tra queste la ricca normativa in materia di lotta agli inquinamenti – che nell’arco degli anni ha affiancato il codice penale, rendendolo parte minoritaria nel regime delle incriminazioni.[...] Con l’inserimento delle disposizioni incriminatrici in materia di ambiente nel sistema codicistico, il codice penale riacquist[erebbe] centralità³¹ fino a porsi in termini di “prontuario tendenzialmente esaustivo degli in-*

perciò , agli onori - si fa per dire - delle cronache, anche giudiziarie, italiane. [...]. Piuttosto che un intervento meditato e ponderato, rappresenta un ulteriore e non certo necessario, esempio di legislazione dell’emergenza ad altissimo tasso simbolico e scarso livello di accuratezza e qualità tecnica”.

²⁹ Il riferimento è a M. TELESCA, *Osservazioni sulla L. n. 68/2015 recante “disposizioni in materia di delitti contro l’ambiente”: ovvero i chiaroscuri di una agognata riforma*, in www.dirittopenalecontemporaneo.it, 2015 e ora anche a M. TELESCA, *La tutela penale dell’ambiente. I profili problematici della legge n. 68/2015*, Giappichelli, 2016, pp. 21 ss.

³⁰ Sul punto M. TELESCA, *Osservazioni*, cit., riferisce le espressioni di BERTACCINI M. PAVARINI, *L’altro diritto penale. Percorsi di ricerca sociologica sul diritto penale complementare nelle forme e nei fatti*, Torino, 2004, pp. 38 ss.

³¹ M. TELESCA, *Osservazioni*, cit., richiama sul punto i lavori di G. DE FRANCESCO, *Il principio della personalità della responsabilità penale nel quadro delle scelte di criminalizzazione. Suggestioni teleologiche ed esigenze politico-criminali nella ricostruzione dei presupposti costituzionali di “riconoscibilità” dell’illecito penale*, in RIDPP, 1996, p. 71, A. PAGLIARO, *Valori e principi nella bozza italiana di legge delega per un nuovo Codice penale*, in AA.VV., *Valore e principi della codificazione penale: le esperienze italiana, spagnola, francese a confronto*, Padova, 1995, pp. 65-66 e, più in generale, sul bisogno di una codificazione in grado di contemperare le esigenze di garantismo e prevenzione, sia essa generale o speciale, di M. BERTOLINO, *Fughe in avanti e spinte repressive in tema di imputabilità penale*, in AA.VV., *Verso un Codice penale modello per l’Europa. Imputabilità e misure di sicurezza*, (a cura di) A. MANNA, Padova, 2002, p. 152.

teressi e dei valori meritevoli di tutela³². In altre parole, collocando i reati ambientali nel contesto del codice penale, si invert[irebbe] quel processo, fortemente erosivo, di decodificazione che ha principalmente comportato una svalutazione dell'illecito penale³³. E, ancora, collocando gli illeciti in materia di ambiente all'interno del codice penale ve[rrebbe] valorizzato anche quel significato simbolico che il codice penale è naturalmente in grado di sprigionare, nella misura in cui valorizza la tutela di beni giuridici di più recente emersione³⁴”.

Non riusciamo a condividere completamente l'ottimistica valutazione delle conseguenze positive della scelta della collocazione dei nuovi eco delitti nel Codice penale, fatto sta che quale che sia la sistemazione 'geografica' scelta per detti reati, irrinunciabile è la necessità, già evidenziata fin dai primi dibattiti sul diritto penale ambientale e sulla sua efficacia/efficienza, di una , preliminare o contestuale, adeguata e meditata “potatura” di quel “vasto, complesso e disorganico insieme di norme, in buona sostanza noto solo agli esperti del settore”³⁵ che costituisce la attuale legislazione ambientale italiana - icasticamente descritta come “un flusso in continuo divenire” necessitante di riorganizzazione sistematica anche per il suo essere “dispersa in una miriade di rivoli normativi”³⁶. Ma di ciò nella legge n. 68/2015 non v'è traccia, e neppure nella produzione normativa successiva, così come manca del tutto, l'altrettanto irrinunciabile coordinamento tra il nuovo che si è introdotto e il vecchio già previsto, ciò che provoca clamorosi cortocircuiti nel sistema sanzionatorio ambientale nel suo complesso.

³² C. FIORE, *Prospettive della riforma penale. Il ruolo della legislazione speciale*, in *Dem. dir.*, 1977, p. 685.

³³ Sul punto M. TELESCA, *Osservazioni*, cit. richiama C.E. PALIERO, *Depenalizzazione*, in *Dig. disc. pen.*, Torino, 1989, vol. III, p. 427 e nota come “attraverso l'azione 'ricodificatrice' si metterebbe fine anche all'attuale processo di molteplici interventi parziali, collocati nei più disparati contesti legislativi, privi di un globale disegno politico-criminale”, sul punto richiama anche cfr. E. BELFIORE D. FONDAROLI, *La riforma "itinerante" della giustizia penale*, in *Crit. dir.*, 1999, pp. 45 ss.

³⁴ Sul punto M. TELESCA, *Osservazioni* cit., richiama G. DE FRANCESCO, *Il principio della personalità della responsabilità penale*, cit., p. 72.

³⁵ Così C. BERNASCONI, *Il reato ambientale. Tipicità, offensività, antigiuridicità, colpevolezza*, Pisa, 2008, p. 7.

³⁶ Così F. D'ALESSANDRO, *Pericolo astratto e limiti soglia*, Milano, 2012, p. 342.

Ma perché, viene da chiedersi, il legislatore tanto ostinatamente si rifiuta di por mano a questa opera di sfolgimento delle contravvenzioni formali ambientali? Tentiamo una risposta ricordando che, come è stato limpidamente illustrato da recente qualificatissima dottrina³⁷, nel nostro paese sia estremamente diffusa e condivisa la convinzione che se un comportamento non configura un reato, la norma-precetto che lo vieta non è percepita come espressione di un obbligo effettivamente vincolante.

Se un fatto è previsto come illecito civile o amministrativo, la relativa sanzione viene percepita al più come una sorta di onere che si può mettere in conto, tra le voci di cassa, quale tributo da pagare se si vuole comunque realizzare quella attività non consentita. Ma quel che è più grave è che si radica sempre più la convinzione che il disvalore del fatto, comunque vietato, ma non dalla legge penale, per ciò solo sfumi, fino a scomparire.

Quindi: se un fatto non è previsto come reato non è percepito come effettivamente riprovevole; se non è riprovevole, semplicemente... non è!

A conferma, una rapida scorsa ai titoli dei giornali dei giorni successivi alla pubblicazione dei D.Lgs. nn. 7 e 8 del 2016 che hanno stabilito che alcuni comportamenti prima previsti come reato venissero o abrogati come tali e trasferiti tra gli illeciti civili, o depenalizzati e ricondotti tra gli illeciti amministrativi. Ebbene sui giornali si leggeva “*l’ingiuria non è più reato*”, “*la guida senza patente non è più reato*” lasciando del tutto sullo sfondo il fatto che l’ingiuria continua a essere un comportamento vietato, quindi connotato da indubbio disvalore, e punito con un risarcimento (sanzione principale) e una sanzione pecuniaria (sanzione accessoria) e la guida senza patente permane comportamento vietato e disdicevole e punito come illecito amministrativo.

Ecco forse spiegato, almeno in qualche misura, il persistente rifiuto del legislatore, esplicitato espressamente anche nei D.Lgs. appena citati, di depenalizzare le contravvenzioni ambientali formali, e la permanente diffidenza verso chi, invece, lo riterrebbe intervento necessario e improcrastinabile. E ecco spiegata, anche, la conseguente e inevitabile ipertrofia del diritto penale ambientale.

³⁷ M. DONINI, *Il diritto penale come etica pubblica*, Mucchi ed. 2014.

Concludo con un'ultima considerazione che prende le mosse dalla già anticipata e diffusa critica alla tecnica di redazione³⁸ prima dei vecchi reati ambientali, oggi dei nuovi eco delitti appena inseriti nel Codice penale. Viene infatti da interrogarsi sulla ragione per la quale il legislatore non abbia ritenuto di fare ricorso all'aiuto della scienza penalistica nella redazione delle fattispecie delittuose la cui scrittura non felice era stata già ampiamente evidenziata durante il lungo *iter* parlamentare.

Si è già anticipato che questo ha subito un'accelerazione fortissima a causa di noti drammatici eventi.

La "politica", molto partitica, voleva i delitti ambientali subito, li voleva puniti tanto, li voleva praticamente imprescrittibili. Nessun interesse per il fatto che fossero ben strutturati, scritti nel rispetto dei principi di tassatività e necessaria determinatezza, per il fatto che le tariffe sanzionatorie fossero ragionevoli, proporzionate e efficaci, per il fatto che il "nuovo" fosse coordinato con l'esistente, che i precetti fossero chiaramente espressi.

Bisognava poter dire "*finalmente anche in Italia abbiamo i delitti ambientali nel Codice penale*" (e "*siamo stati noi che siamo riusciti nell'impresa*")³⁹; che poi gli stessi fossero (e siano) di difficile, quando non impossibile, applicazione era del tutto secondario, finalmente li avevamo, e questo doveva bastare. O, meglio, a qualcuno è bastato.

³⁸ Cfr. A.L. VERGINE, *Disposizioni penali maldestramente redatte, decisioni correttamente assunte, immeritate critiche* (nota a Corte Cass. pen. n. 15732/2012), in *Ambiente & Sviluppo*, 2012, 7, pp. 616 ss.

³⁹ "*Finalmente il nostro Paese può [...] mettersi al passo con gli altri Paesi europei nella lotta alla criminalità ambientale. Può essere questo un tassello importante e un biglietto da visita positivo anche in vista del semestre di presidenza europeo dell'Italia che inizia a luglio*" dichiarazioni di Dante Caserta, Presidente del WWF Italia, in www.alternativasostenibile.it. "*Siamo orgogliosi di avere scritto oggi questa pagina positiva, fortemente voluta dal Partito Democratico, insieme al lavoro del Ministro Orlando e al contributo costruttivo anche delle forze di opposizioni, nel percorso svolto in commissione e in aula*" dichiarazioni di Chiara Braga, responsabile Ambiente del Partito Democratico, in www.partitodemocratico.it/doc/265608/ambiente. "*Un passo avanti fondamentale per la tutela penale dell'ambiente*" cfr. *I perché della legge sui reati ambientali*, in www.beppegrillo.it/movimento.

Ma una legge approvata con maggioranza bulgara: 386 a favore 45 astenuti 4 contrari, avrebbe dovuto mettere in sospetto⁴⁰.

Va da sé che il prodotto normativo offertoci è sinceramente mediocre: buona l'idea, non altrettanto la realizzazione.

Non è certo questa la sede per un'analisi dettagliata delle molteplici manchevolezze. Amplessima la dottrina in argomento e ad essa rinviamo⁴¹, ma tra i più recenti contributi mi piace segnalare due. Uno, dal titolo già estremamente significativo: *Un 'disastro' del legislatore: gli incerti rapporti tra l'art.434 c.p. e l'art. 452 quater*⁴², che la dice lunga sull'apprezzamento per la qualità della tecnica di redazione della norme, che solo qualche anno fa era stata bollata addirittura come "raccapricciante"⁴³; e l'altro, a firma di illustre dottrina che si è sempre spesa a favore della iniziativa del legislatore del 2015, che recentemente, se non altro con riferimento ad alcune delle nuove fattispecie, ha dovuto alla fine ammettere che "le disposizioni citate sono scritte sicu-

⁴⁰ Cfr. A.L. VERGINE, *La strada dell'inferno è lastricata di buone intenzioni. A proposito del D.d.l.1345/2014 sui delitti ambientali*, in questa *Rivista*, 2014, 5, p. 457.

⁴¹ Oltre ai lavori già citati nelle note che precedono, cfr. anche C. RUGA RIVA, *I nuovi ecoreati: commento alla legge 22 maggio 2015, n. 68*, Torino, 2015; L. MASERA, *I nuovi delitti contro l'ambiente (Voce per il "Libro dell'anno del diritto Treccani 2016")*, in *www.dirittopenalecontemporaneo.it*, 2015; P. MOLINO, *Novità legislative: legge n. 68 del 22 maggio 2015, recante "Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente"* (Relazione dell'Ufficio del massimario della Cassazione), in *www.cortedicassazione.it*, 2015; C. BOVINO, *Traguardo storico: arriva la legge sui nuovi delitti contro l'ambiente*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2015, n. 6, pp. 351 e ss.; M. CATENACCI, *I delitti contro l'ambiente tra aspettative e realtà*, in *Dir. pen. e processo*, 2015, n. 9, pp. 1069 e ss.; L. SIRACUSA, *La legge 22 maggio 2015, n. 68 sugli "ecodelitti": una svolta "quasi" epocale per il diritto penale dell'ambiente*, in *www.dirittopenalecontemporaneo.it*, 2015; G. AMARELLI, *A proposito di Carlo Ruga Riva, I nuovi ecoreati, commento alla legge 22 maggio 2015, n. 68*, Torino, Giappichelli, 2015; L. RAMACCI, *Prime osservazioni sull'introduzione dei delitti contro l'ambiente nel Codice penale e le altre disposizioni della legge 22 maggio 2015, n. 68*, in *www.lexambiente.com*, 2015; M. SANTOLOCI, *La legge sui delitti ambientali un Giano bifronte: nella prima parte aggrava e nella seconda parte (di fatto) estingue i reati ambientali*, in *www.dirittoambiente.net*, 2014.

⁴² Cfr. M. CAPPALÀ, *Un 'disastro' del legislatore: gli incerti rapporti tra l'art. 434 c.p. e l'art. 452 quater*, in *www.dirittopenalecontemporaneo.it*, 2016.

⁴³ Da G. FLORA, *La formazione dell'avvocato penalista oggi in Italia*, in (a cura di) M. BERTOLINO - G. FORTI, *Studi per Federico Stella*, vol. II, Napoli, 2007, p. 1416.

ramente male” - precisando, comunque, che non lo sono al punto da renderle “costituzionalmente illegittime”⁴⁴.

Indiscusso, perciò, che queste norme (molte di queste norme) – come tante altre del sistema penale ambientale e, più in generale, del sistema penale – sono state “scritte sicuramente male”, e mal coordinate – *rectius*: non coordinate – con le altre vigenti e regolanti il medesimo ambito di tutela, torniamo allora alla domanda iniziale: perché il legislatore non ha richiesto – né in genere richiede – alla scienza penalistica un contributo per riuscire a fornire al cittadino un prodotto normativo migliore⁴⁵?

Tema, questo, che è stato oggetto ancora di recente di un convegno della Associazione italiana dei professori di diritto penale⁴⁶. Prendendo spunto dai lavori di quel Convegno, illustre dottrina, in un recentissimo scritto dal titolo “*La cultura giuridica e la fabbrica delle leggi*”⁴⁷ offre fondamentali “*riflessioni dall’angolo visuale del giurista non appartenente al mondo politico dei facitori delle leggi*”. Il noto studioso ricorda come “*un contributo essenziale che ci si attende dalla scienza giuridica riguarda gli aspetti tecnici del prodotto legislativo: la qualità del linguaggio, la coerenza del sistema, la corrispondenza del prodotto legislativo alle intenzioni (ove riconoscibili) del legislatore. La cura di questi aspetti, tecnici e non propriamente politici, [è] di fondamentale importanza per la ‘riuscita’ del messaggio legislativo [...]. Nel contesto penalistico anche aspetti tecnici hanno una forte valenza di politica del diritto, per l’importanza che in materia penale ha l’esigenza di determinatezza, incorporata nel principio di legalità. La cattiva qualità tecnica è un fattore di crisi della legalità penale e di un’ambigua espansione degli spazi d’esercizio del potere giudiziario. Proprio là dove si tratti di introdurre novità significative, la comunicazione può risultare più diffici-*

⁴⁴ Così C. RUGA RIVA, *Il nuovo disastro ambientale: dal legislatore ermetico al legislatore logorroico*, cit.

⁴⁵ Sull’argomento cfr. A.L. VERGINE, *Delitti ambientali*, cit. p. 413 e già prima, sulla scarsa considerazione della quale gode nell’immaginario collettivo, e quindi anche nel mondo della politica, lo studioso della materia penalistica, cfr. A.L. VERGINE, *I nuovi delitti ambientali*, cit. p. 443 e dottrina ivi citata.

⁴⁶ *Il laboratorio delle leggi. Un dialogo possibile tra scienza e legislatore penale*, Roma, 16 ottobre 2015.

⁴⁷ Cfr. D. PULITANO’, *La cultura giuridica e la fabbrica delle leggi*, in www.dirittopenalecontemporaneo.it.

le, per la necessità di ricorrere [...] a moduli linguistici nuovi e non consueti, magari scontrandosi con la durezza ed i limiti dei mezzi linguistici a disposizione; ed è necessario fare i conti con i messaggi legislativi del passato. La formulazione di nuove leggi ha un vitale bisogno di essere controllata nella sua effettiva capacità di comunicare [il tondo è dell'A. n. di r.] quanto intenda comunicare.[...]". "La politica è interessata a ragioni che non coincidono con quelle di cui la cultura giuridica si fa portatrice. Sta qui un punto di tensione – e di difficoltà di dialogo – fra l'ottica della politica e quella della cultura giuridica. Non è un conflitto fra razionale e irrazionale, ma fra ragioni contrapposte; qualche volta (molte volte) fra ragioni di giustizia ed altre che non lo sono, ma che non mancano di una loro razionalità, talora quella di un autoritarismo più o meno efficace, talora quella della ricerca di consenso politico. Con malinconico disincanto, dobbiamo considerare i correnti usi populistici della legislazione penale⁴⁸ come un prodotto della democrazia, sia pure di una democrazia sfigurata⁴⁹. Nel campo di battaglia della politica a tutto tondo, il penale non è una pura risorsa tecnica, quale che ne sia il rivestimento retorico e ideologico. Di fronte a domande (di tutela o di ritenuta giustizia) provenienti dalla società e trasmesse dai media, la politica cerca risposte volte principalmente a coagulare consenso. La rappresentazione può essere politicamente più importante dell'efficacia reale; i due piani (rappresentazione e realtà) non coincidono. Nelle aule parlamentari e nello spazio pubblico – ha scritto su una rivista penalistica un autorevole uomo politico di formazione penalistica⁵⁰ – 'il primato della sanzione prescinde dalla natura dell'oggetto e dalla coerenza del sistema [...] . È determinato da motivazioni di carattere strumentale nelle quali il tipo e la misura sono scelti non per stabilire un'equa punizione, ma per acquisire consenso davanti all'opinione pubblica', talora per altre motivazioni strumentali: 'per impedire la prescrizione, per consentire le intercettazioni'. Conseguenze? Può essere la 'alterazione della proporzione tra gravità oggettiva del reato ed entità della sanzione', secondo

⁴⁸ G. FIANDACA, *Populismo politico e populismo giudiziario*, in *Criminalia*, 2013, p. 95 s.; D. PULITANO, *Populismi e penale*, cit. pp. 123 ss.

⁴⁹ Cfr. il capitolo dedicato al populismo da M. URBINATI, *Democrazia sfigurata*, Milano, 2014, pp. 177 ss.

⁵⁰ Cfr. L. VIOLANTE, *Populismo e plebeismo nelle politiche criminali*, in *Criminalia*, 2014, p. 199.

'nuove gerarchie di valori, spesso prive di razionalità giuridica [...] dettate dallo spirito del tempo, dalla convenienza politica, dalle pressioni di giornali e talk show'. Sullo sfondo, "un blocco mediatico che ha eletto la giurisdizione penale come unico terreno di governo del Paese, di legittimazione degli amici e di delegittimazione degli avversari".

Temo che le parole che precedono descrivano in maniera realistica lo scenario nel quale si è mosso il legislatore penale ambientale del 2015. Del resto, già con riferimento a precedenti D.D.L. aventi lo stesso oggetto, avevo evidenziato⁵¹, e poi anche con riferimento alla L. n. 68/2015⁵²; avevo confermato, la convinzione che la principale motivazione delle iniziative stesse nella ricerca del consenso di una popolazione terrorizzata dal pericolo (concreto o solo presunto) di disastri futuri⁵³ che *"si traduce in scelte sanzionatorie a alto contenuto simbolico, ma a scarsissimo tasso di razionalità e spesso causa di squilibri sistematici o di esiti, allo stato, imprevedibili"*⁵⁴.

Atteso che oggi, come abbiamo più volte ricordato, già dobbiamo fare i conti con *"la divaricazione tra il diritto penale per così dire dottrinario e il diritto penale per così dire effettivo o concreto, quale si manifesta [...] nella prassi giudiziaria [e che] si è spinta ben al di là di certi inevitabili limiti fisiologici"*⁵⁵, con *"quelle croniche discrasie tra dottrina e giurisprudenza, verosimilmente ineliminabili, da sempre ben conosciute [e che] si sono recentemente sempre più accentuate"*⁵⁶, e con la consapevolezza che *"il diritto penale dei professori incontra [sempre*

⁵¹ Cfr. A.L. VERGINE, *Sui "nuovi" delitti ambientali e sui "vecchi" problemi delle incriminazioni ambientali*, parte I, in *Ambiente&Sviluppo*, 2007, 9, pp. 777 ss.

⁵² Cfr. A.L. VERGINE, *Delitti ambientali*, cit. p. 414.

⁵³ Sul punto cfr. M. DONINI, *Il volto attuale dell'illecito penale. La democrazia penale tra differenziazione e sussidiarietà*, Milano 2004 ove afferma *"ognuno capisce quali rischi di follie storiche si annidino dietro alle pseudo razionalizzazioni della paura del rischio"*.

⁵⁴ Così A. ALESSANDRI, *Un esercizio di diritto penale simbolico: la c.d. tutela penale del risparmio*, in (a cura di) M. BERTOLINO-G. FORTI, *Studi per Federico Stella*, vol. II, Napoli, 2007, p. 972.

⁵⁵ Così FIANDACA, *Il sistema penale tra utopia e disincanto*, in (a cura di) Canestrari) *Il diritto penale alla svolta di fine millennio*, Torino, 1998.

⁵⁶ Così G. FLORA, *Valori costituzionali, "diritto penale dei professori" e "diritto penale dei giudici"*, in (a cura di) S. CANESTRARI, *Il diritto penale alla svolta di fine millennio*, Torino, 1998, p. 327.

*più] difficoltà a comunicare con il diritto penale della prassi*⁵⁷, irrinunciabile dovrebbe – e avrebbe dovuto – essere un proficuo dialogo tra i rappresentanti della cultura giuridica (penale) e i ‘facitori di leggi’.

Concludo ricordando quanto in un saggio dedicato a “*La formazione dell’avvocato penalista oggi in Italia*”, illustre dottrina⁵⁸ ha condivisibilmente affermato: “*se la teoria senza prassi è sterile, non è men vero che la prassi senza teoria è cieca*”, e, io aggiungerei, se ambedue, teoria e prassi, sono costrette a confrontarsi con un legislatore sordo (alla scienza penalistica), allora il fallimento del sistema è assicurato.

E con ciò affermando, giustifico il titolo che ho dato al mio contributo: ancora oggi il diritto penale ambientale non solo è un *corpus* normativo pletorico, ma è ancora molto simbolico e scarsamente efficace. Insomma, a trent’anni di distanza siamo costretti a confermare che “*gli attuali problemi del diritto penale ambientale sono gli antichi, irrisolti problemi nella duplice prospettiva della politica criminale e della tecnica legislativa*”⁵⁹.

Non mi piace, tuttavia, concludere con note solo pessimistiche e allora, seppure con una certa fatica, faccio mie le conclusioni di un giovane magistrato che recentemente ha ben scritto sull’argomento: “*al di là delle criticità largamente evidenziate [...], la nuova legge sugli “ecoreati” va comunque salutata con entusiasmo e con favore, se non altro perché, dopo stagioni di totale immobilismo legislativo e di supplenza giudiziaria, ha avuto il merito di prendere una posizione (più o meno condivisibile) in un settore fondamentale del diritto penale, soddisfacendo esigenze di politica criminale che si avvertivano già da tempo. Correggere in via interpretativa una norma mal scritta è infatti operazione ben più agevole che dover costruire da zero un sistema di protezione per l’ambiente*”⁶⁰.

⁵⁷ Così G. FLORA, *Valori costituzionali*, loc. cit.

⁵⁸ Così G. FLORA, *La formazione dell’avvocato penalista*, cit., p. 1416.

⁵⁹ Così R. BAJNO, *Problemi attuali*, cit., p. 451.

⁶⁰ Così M. CAPPALÀ, *Un disastro del legislatore*, cit.

ALBERTA LEONARDA VERGINE

Dall'anomia all'ipertrofia normativa: un diritto penale ambientale sempre più simbolico e sempre meno efficace

In questo contributo l'Autore illustra lo sviluppo del diritto penale ambientale nel nostro paese. A una situazione – a metà degli anni '60 del secolo scorso – di assenza di norme, si contrappone l'attuale situazione di eccesso di norme spesso redatte sull'onda dell'urgenza provocata da più o meno gravi emergenze (magari più politiche che sociali). Ragione per la quale le (troppe) norme spesso mal redatte sono state frequenti causa di gravi problemi interpretativi e applicativi e pertanto hanno contribuito a rendere detto diritto molto simbolico, ma poco efficace. Anche l'ultimo prodotto normativo (la legge n. 68 del 2015) con il quale si sono inseriti nel codice penale alcuni delitti ambientali, non è esente da vizi di scrittura e di struttura, ma almeno con detta legge si è riempito quel vuoto, da moltissimo tempo invano lamentato, del sistema punitivo ambientale che prevedeva esclusivamente (o quasi) contravvenzioni. L'Autore auspica che comunque presto si provveda a emendare le nuove fattispecie dai più gravi e già segnalati difetti.

In this contribution, the author outlines the development of environmental criminal law in our country: from a lack of regulations in the mid-1960s, to the current excess of regulations, often drafted urgently in response to reasonably serious emergencies (perhaps of a political, more so than social, nature). As such the (excessive) often badly drafted regulations have often been extremely difficult to interpret and apply, thus contributing to making the laws in question highly symbolic, but largely ineffectual. The most recent regulatory instrument (Italian Law no. 68 of 2015), which introduces certain environmental offences into the Italian Criminal Code, is not free of flaws in terms of expression and structure; it does however fill the void in the environmental penalty system (often lamented, in vain), which previously focused almost exclusively on minor offences. The author hopes that the new situation will soon be amended to remedy the most serious flaws, which have already been highlighted.

Ambiente 1986-2016

UMBERTO FANTIGROSSI

Riflettere sullo stato del diritto ambientale in Italia a trent'anni dal primo numero della Rivista giuridica dell'Ambiente comporta di considerare, per prima cosa, come si presentava il settore in quel momento o, meglio, come lo giudicavano coloro che hanno promosso ed animato in quella prima fase la rivista stessa.

Il primo contributo che appare firmato è quello di Stefano Nespor¹ che nel riferire degli sviluppi del periodo appena trascorso e che viene fatto partire dal noto saggio di Giannini del 1973 sui diversi aspetti giuridici dell'ambiente, parla di un panorama profondamente mutato, non tanto a livello legislativo e istituzionale, quanto sul piano della cultura giuridica complessiva. Si osserva che si è verificata un'ascesa ed un consolidamento del diritto ambientale come disciplina di studio, di ricerca e di insegnamento autonoma, generale e pluricomprendiva, giungendo anche ad affermare che ormai il concetto stesso di ambiente è divenuto una nozione giuridica omnicomprensiva e, almeno per alcuni, unitaria e globale anche se per molti versi approssimativa e incompleta. Nespor non esitava in quella occasione a sostenere che si è verificata un'affermazione del diritto ambientale nel nostro paese e che di essa sono responsabili tre diversi fattori: la giurisprudenza, l'influsso comunitario ed internazionale e la spinta verso il decentramento politico ed amministrativo. Viene osservato che i primi due di questi fattori sono svincolati da rapporti di diretta rappresentatività con la società italiana, nella quale, peraltro, non vengono riconosciute come presenti e determinanti per determinare un salto in avanti

¹ S. NESPOR, *Ambiente 1973-1986*, in questa *Rivista*, 1986, 1, pp. 1-8.

o meglio una rottura con l'assetto precedente i movimenti ambientalisti: il che avrebbe rappresentato un elemento significativo di diversità del caso italiano, caratterizzato, al contrario, dall'immissione della problematica ambientale all'interno della più vasta cultura progressista.

Nespor non esita infine ad indicare proprio nella produzione legislativa e nelle prassi amministrative regionali e locali la principale spinta propulsiva e di innovazione del settore.

Una propensione a dare maggior fiducia alla periferia del sistema istituzionale che si riconosce anche nel secondo saggio del numero uno della rivista, quello di Valerio Onida² che prende in esame il tema della ripartizione delle competenze per l'ambiente nella pubblica amministrazione, all'indomani dell'istituzione del nuovo Ministero per l'ambiente. Si coglie peraltro un atteggiamento complessivamente meno ottimista, che registra l'attribuzione al nuovo organismo competenze esclusive solo in pochi ambiti e quindi il permanere del carattere settoriale degli apparati amministrativi preposti al settore, nonché il paradosso di un passaggio da una situazione in cui l'ambiente era "orfano" di tutori ad un contesto istituzionale in cui i tutori sono tanti e forse troppi, sia a livello centrale che periferico. Da qui il problema di assicurare il raccordo fra i diversi livelli di governo e le difficoltà insite in un assetto organizzativo, replicato sia al centro sia in periferia, che divide i problemi per risorse ignorando o comunque non dando adeguato rilievo alle relazioni e alle interferenze tra esse. Quanto alla ripartizione tra amministrazioni centrali ed enti territoriali, Onida considera le Regioni le naturali candidate all'esercizio di molte competenze ambientali, ma osserva che il trasferimento dallo Stato alle Regioni di molte delle competenze più rilevanti dal punto di vista della tutela ambientale non è stato né immediato né facile e che è già in atto una tendenza riappropriativa dei poteri centrali, anche sulla spinta di forze culturali fortemente interessate ai temi della tutela ambientale ma legate ad una antica diffidenza nei confronti delle autonomie locali. E' in ogni caso indicato come possibile luogo di sintesi e di composizione delle diverse prospettive di intervento, quello della disciplina dell'uso del territorio, ritenendosi che potesse essere la potestà di pianificazio-

² V. ONIDA, *La ripartizione delle competenze per l'ambiente nella Pubblica amministrazione*, in questa *Rivista*, 1986, 1, pp. 9-27.

ne quella che poteva fare delle Regioni e degli enti locali i soggetti principali degli interventi pubblici che incidono sulla salvaguardia e la promozione degli interessi ambientali.

Il diritto ambientale oggi si presenta certamente diverso e ben più complesso di quello di trent'anni fa, anche se i nodi non si sono sciolti ma semmai ancor più aggrovigliati³. Vi è certamente una maggiore consapevolezza dei limiti del diritto a rapportarsi con le altre scienze che si occupano dell'uomo e della sua relazione con la natura e delle difficoltà del legislatore e di conseguenza della pubblica amministrazione e della giurisdizione di definire un complesso organico di regole e di darne piena attuazione, consentendo agli interessi in conflitto di trovare un'equa espressione e composizione. La definizione di ambiente come valore costituzionale di rango primario e l'individuazione di una serie di principi che devono presiedere l'azione di tutti i soggetti dell'ordinamento, pubblici e privati, costituiscono passi in avanti importanti e che connotano in positivo questi tre decenni. Abbiamo infatti una cornice legislativa più definita che unisce nel cosiddetto codice dell'ambiente del 2006, come significativamente modificato nel 2010, le principali discipline di settore, facendole appunto precedere dai principi di derivazione comunitaria, primo fra tutti quello dello sviluppo sostenibile.

Un diritto "per principi" dovrebbe peraltro essere caratterizzato da un sistema delle fonti ordinato e soprattutto rispettato dai vari livelli di produzione, il che ancora non avviene. Né è stato ancora posto all'attenzione il rilievo che la "bulimia" legislativa, che è una patologia che non interessa certamente solo il diritto ambientale⁴, può essere curata in modo drastico non tanto ampliando o diminuendo le competenze di uno o dell'altro dei soggetti che emanano norme, ma piuttosto prendendo atto che gli attuali quattro livelli (comunitario, statale, regionale, locale) sono insostenibili e creano una condizione permanente di incertezza, di illegalità e di conflittualità non solo nella società ma anche tra le istituzioni. Si pensi soltanto alla tematica dei rifiuti e delle bonifiche dove in conseguenza delle conclamate inadempienze

³ Una buona visione d'insieme è quella di S. GRASSI, *Tutela dell'ambiente (diritto amministrativo)*, Voce *Enc. del Dir., Annali I*, Milano, 2007, pp. 1114-1141 ed ivi ampia bibliografia.

⁴ Cfr. B.G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi*, Bologna, 2011.

dell'Italia rispetto agli obiettivi ed ai vincoli della normativa comunitaria e al diffuso abusivismo, si assiste al tentativo dello Stato di porre a carico dei Comuni gli oneri economici delle sanzioni⁵.

Ma se spostiamo l'attenzione dal livello della legislazione a quello dell'amministrazione, troviamo che sono stati proprio gli strumenti dell'informazione e della partecipazione procedimentale – che in campo ambientale avrebbero dovuto trovare il settore di elezione per la loro attuazione – ad incontrare al contrario le maggiori difficoltà. E questo non solo a livello di amministrazioni centrali e di grandi opere, ma anche e soprattutto a livello locale, dove troppo spesso gli amministratori ed i burocrati hanno visto con insofferenza la presenza attiva di cittadini e comitati nei processi decisionali. Il procedimento amministrativo aperto e partecipato si è molte volte trasformato in una corsa a strappare un consenso il più veloce possibile ad interventi ed opere da approvare a scatola chiusa, con la conseguenza di spostare sul contenzioso e quindi sulla giurisdizione i conflitti non risolti. Il che ha determinato una tendenza dei giudici, in primo luogo proprio di quelli amministrativi, ad interpretare restrittivamente gli istituti processuali di accesso alla tutela, nei confronti sia dei singoli cittadini sia delle formazioni sociali⁶.

E quindi benchè si possa senz'altro ritenere che il ruolo della giustizia amministrativa in questi trent'anni sia stato importante per la crescita del diritto ambientale in Italia, in particolare per l'allineamento con l'ordinamento comunitario - si pensi ad esempio all'istituto della valutazione d'impatto ambientale⁷ – non si può peral-

⁵ Utilizzando il meccanismo del diritto di rivalsa dello Stato nei confronti di regioni o di altri enti pubblici responsabili di violazione del diritto dell'Unione europea, di cui all'art. 43 della legge 24 dicembre 2012, n. 234.

⁶ Cfr. T.A.R. Campania, Sez. III, 13 gennaio 2015 ed ivi riferimenti alla giurisprudenza più recente in materia di legittimazione ad agire di cittadini singoli e di associazioni e comitati; in tema cfr. A. BONASIO, *Trama ed ordito della tutela ambientale*, in questa *Rivista* 2015, 1, pp. 82-88.

⁷ Si veda Cons. Stato, Sez. V, 6 luglio 2016, n. 3000; a volte peraltro i giudici amministrativi appaiono restii ad utilizzare i poteri istruttori di cui pure dispongono, in particolare dopo la riforma processuale del 2010, per verificare la completezza ed adeguatezza delle valutazioni tecniche che i proponenti degli interventi apportano nel procedimento al fine di ottenere le autorizzazioni e che le PA recepiscono acriticamente: per un caso di questo tipo si veda T.A.R. dell'Emilia-Romagna, Parma, 30 giugno 2016, n. 218.

tro affermare che si sia raggiunto quel superamento dell'impostazione individualista del processo amministrativo che la migliore dottrina amministrativistica indicava, già alla fine degli anni settanta del secolo scorso, come necessario "per consentire alla socialità di adire alla giustizia amministrativa"⁸.

Il governo dell'ambiente resta ancora oggi confuso e frammentato e certamente la mancata realizzazione di riforme istituzionali organiche e radicali fa sentire i propri effetti negativi nella gestione del territorio e delle risorse ambientali più che in altri settori. La fiducia che la regionalizzazione e il potenziamento dei livelli di governo locale sarebbero stati i fattori principali di affermazione dei principi del diritto ambientale è stata certamente mal riposta.

Ora siamo alla vigilia di un *referendum* su una riforma costituzionale che orienta nuovamente il fulcro del sistema verso il centro e punta alla semplificazione dei processi legislativi, entrambi indirizzi che in campo ambientale solo auspicati da molte parti.

L'occasione di questa riflessione sarebbe parziale se non prendesse in considerazione anche il ruolo dell'avvocatura specializzata⁹. Gli avvocati possono e devono infatti operare per assicurare una migliore effettività del diritto ambientale e perché i principi e gli obiettivi della legislazione di settore trovino attuazione prima ed indipendentemente dal ricorso al contenzioso. Occorre che questo loro ruolo di "ingegneri" del buon procedimento amministrativo e quindi in ultima analisi della buona amministrazione ambientale venga percepito anche a livello sociale, superando la stantia immagine dell'azzeccagarbugli. In questa direzione anche la nostra amata rivista potrà svolgere nei prossimi anni un importante e prezioso ruolo.

⁸ F. BENVENUTI, *La giustizia amministrativa come funzione dello Stato democratico*, ora in *Scritti giuridici*, Vol. IV, Milano, 2006, pp. 3536-3552.

⁹ Per una più ampia riflessione su questo tema rinvio a U. FANTIGROSSI, *Il futuro della giustizia amministrativa oggi*, Liuc eBook, Castellanza (VA), 2016, in www.liuc.it.

UMBERTO FANTIGROSSI

Ambiente 1986-2016

L'autore ripercorre i trent'anni trascorsi dalla fondazione della Rivista giuridica dell'Ambiente mettendo a confronto l'analisi della materia contenuta nel primo numero della rivista con la situazione attuale.

Ricorda i nodi principali già individuati allora da coloro che hanno promosso ed animato il progetto editoriale in quella fase e che appaiono ancora oggi problematici e cerca di individuare lo stato dell'arte in questo campo. La definizione di ambiente come valore costituzionale di rango primario e l'individuazione di una serie di principi che devono presiedere l'azione di tutti i soggetti dell'ordinamento, pubblici e privati, costituiscono passi in avanti importanti e che connotano in positivo questi tre decenni. Abbiamo infatti una cornice legislativa più definita che unisce nel cosiddetto codice dell'ambiente del 2006, come significativamente modificato nel 2010, le principali discipline di settore, facendole appunto precedere dai principi di derivazione comunitaria, primo fra tutti quello dello sviluppo sostenibile. Spostando l'attenzione dal livello della legislazione a quello dell'amministrazione l'Autore segnala che sono stati proprio gli strumenti dell'informazione e della partecipazione procedimentale ad incontrare molte difficoltà. L'Articolo si conclude con una riflessione sul ruolo dell'avvocatura specializzata: gli avvocati possono e devono infatti operare per assicurare una migliore effettività del diritto ambientale e perché i principi e gli obiettivi della legislazione di settore trovino attuazione prima ed indipendentemente dal ricorso al contenzioso.

The author retraces thirty years since the foundation of the Environmental Juridical Review by comparing the analysis of the material contained in the first issue of the review with the current situation.

He focuses on the main topics already located by those who have promoted and animated the editorial project at that stage and are still problematic today and try to locate the state of the art in this field. The definition of the environment as a constitutional value of primary rank and the identification of a set of principles that must preside over the action of all public and private actors, are important steps forward and positively affect these three decades. In fact, we have a more definite legislative framework that combines in the so-called environmental code of 2006, as significantly altered in 2010, the main disciplines of the sector, placed after the EU principles, first of all that of sustainable development. By shifting the attention from the level of legislation to that of the administration, the author points out that the tools of information and procedural participation encountered many difficulties. The article concludes with a reflection on the role of specialized lawyers: lawyers can and must act to ensure a better effectiveness of environmental law and to implement the principles and goals of sectoral legislation before and independently of litigation.

La crisi della legislazione ambientale*

RUGGERO TUMBIOLO

La nostra Costituzione, nella stesura originaria, non conteneva alcun riferimento all'ambiente.

Prima della riforma del titolo V della Carta Costituzionale, per colmare il vuoto generato dall'assenza di un riferimento al concetto di ambiente, dottrina e giurisprudenza facevano riferimento in via interpretativa ad altre norme costituzionali e, in particolare, agli articoli 2, 9 e 32, che tutelano, rispettivamente, i diritti inviolabili dell'uomo, il paesaggio e la salute¹.

Del resto, nemmeno il trattato istitutivo della Comunità europea del 1957 includeva l'ambiente tra le materie di interesse comunitario.

A seguito della riforma del titolo V intervenuta nel 2001, il termine ambiente viene posto ora dall'art. 117 accanto al termine ecosistema e inserito nell'elenco delle materie con riferimento alle quali lo Stato ha legislazione esclusiva.

Anche se i due termini esprimono valori molto vicini, la loro duplice utilizzazione nell'art. 117 Cost. non si risolve in un'endiadi, in quanto col primo termine si intende fare riferimento principalmente a ciò che riguarda l'*habitat* degli esseri umani, mentre con il secondo a ciò che riguarda la conservazione della natura come valore in sé².

Secondo la dichiarazione delle Nazioni Unite resa in occasione della Conferenza su "L'ambiente umano", tenutasi a Stoccolma dal 5

* Relazione per il convegno "Rivista Giuridica dell'Ambiente 1986-2016: dal 1986 trent'anni di diritto dell'ambiente. Chi governa l'ambiente?" – Bergamo, 24 giugno 2016.

¹ B. CARAVITA DI TORITTO, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna, 1990, 2.

² Corte Costituzionale n. 12 del 2009.

al 16 giugno 1972, il bene da preservare, mediante un'adeguata pianificazione e gestione che tenga in considerazione gli interessi anche delle generazioni future, è rappresentato dalle risorse naturali del pianeta, quali l'aria, l'acqua, il suolo, la flora e la fauna.

Oggetto di tutela ambientale è, quindi, la biosfera, in tutte le sue varie componenti, che interagiscono tra loro in una visione dinamica e in una prospettiva generazionale, cioè con una gestione della risorsa in modo tale da non pregiudicare l'uso che se ne potrebbe fare a lungo termine³.

Ciò conferma l'accezione unitaria e omnicomprensiva del bene ambiente, che però non esclude di per sé che, allo stesso tempo, possano coesistere altri beni giuridici, aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti interessi diversi giuridicamente tutelati, che fanno capo alle Regioni e ai relativi enti territoriali⁴.

In effetti, quando si considera l'ambiente come materia di riparto della competenza legislativa tra Stato e Regioni, occorre considerare che si tratta di un bene della vita, materiale e complesso, la cui disciplina comprende anche la tutela e la salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle sue singole componenti⁵.

La materia "tutela dell'ambiente" ha un contenuto allo stesso tempo oggettivo, in quanto riferito ad un bene (l'ambiente), e finalistico, perché tende alla migliore conservazione del bene stesso⁶.

Si parla, in proposito, dell'ambiente non tanto come materia in senso stretto, quanto piuttosto come "valore" trasversale costituzionalmente protetto, in ordine al quale si manifestano interessi diversi e competenze diverse⁷; un "compito", nell'esercizio del quale lo Stato

³ Per un approfondimento sui contenuti del diritto delle future generazioni e sulle azioni esperibili a tutela di tale diritto si veda: T. SCOVAZZI, *Le azioni delle generazioni future*, in questa *Rivista*, 1995, p. 153. Sulla possibilità di intervento delle autorità giudiziarie a tutela del diritto di vivere in un ambiente non degradato anche in futuro, in applicazione della Carta dei principi di Oslo sulle obbligazioni concernenti il cambiamento climatico del marzo 2015, si veda l'editoriale di S. NESPOR su questa *Rivista*, 2015, 2.

⁴ Corte Costituzionale n. 126 del 2016.

⁵ Corte Costituzionale n. 378 del 2007.

⁶ Corte Costituzionale n. 315 del 2009 e n. 341 del 2010.

⁷ Corte Costituzionale n. 222 del 2003 e n. 259 del 2004.

conserva il potere di fissare *standard* di tutela uniformi sul territorio nazionale⁸.

La pluralità dei profili soggettivi, la sua intrinseca trasversalità, la molteplicità degli interessi coinvolti (quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni) incide ovviamente sull'assetto delle fonti del diritto ambientale e sulla sua *governance*.

Se si considera che, da una parte, il nostro diritto dell'ambiente è sostanzialmente di derivazione europea e, dall'altra, che la protezione dell'ambiente è da tempo al centro del dibattito internazionale⁹, vengono in rilievo almeno quattro livelli di governo dell'ambiente: internazionale, europeo, nazionale e regionale.

Ciò ha evidenti ripercussioni sull'efficacia dell'azione a tutela del bene ambientale, sia per la conflittualità che un sistema di questo genere contiene in sé, sia per la comprensibilità della regola giuridica.

Non si può, tuttavia, realisticamente ambire a un ordinamento ambientale di poche regole di illuministica memoria e questo per due ragioni fondamentali.

La prima è che la realtà fenomenica risente delle innovazioni tecnologiche e quella in cui oggi viviamo rispetto al passato è sicuramente più articolata e soggetta a continue mutazioni; la seconda è che si evolve la sua conoscenza, sia per il dilatarsi delle conoscenze e delle informazioni scientifiche, sia per il mutare dell'approccio del legislatore e dell'opinione pubblica con riferimento a determinate tematiche ambientali.

Il progresso scientifico conduce a implementare le conoscenze sugli ecosistemi e sulle ragioni del loro impoverimento, il progresso tecnologico conduce l'uomo a intervenire in settori nuovi che impattano in maniera innovativa sugli ecosistemi.

E l'ordinamento giuridico non può che reagire con nuove normative specialistiche.

⁸ Corte Costituzionale n. 307 del 2003 e n. 335 del 2005.

⁹ Tanto che il diritto internazionale dell'ambiente può considerarsi uno dei settori più importanti del diritto internazionale; per un'analisi del diritto internazionale in ambito ambientale nei precedenti decenni si veda: T. SCOVAZZI, *Gli sviluppi del diritto internazionale dell'ambiente nel decennio 1986-1995*, in *Rapporto mondiale sul diritto dell'ambiente*, Milano 1996, 17; ID. "Il diritto internazionale dell'ambiente nel ventennio 1986-2006", Quaderno n. 18 "Speciale 20 anni" di questa Rivista, 2006, 7.

Molto efficacemente è stata ricordata la metafora secondo la quale *“il diritto dell’ambiente appoggia sulle spalle di giganti, costituiti dalle varie discipline scientifiche e tecnologiche e dalle varie impostazioni politiche e di politica economica: non può che reagire al continuo movimento di quelle discipline, con nuove norme e nuovi assetti disciplinari”*¹⁰.

E proprio perché il diritto ambientale appoggia su “spalle di giganti” la peculiarità della normativa ambientale è quella di “guardare lontano” e perseguire l’interesse generale, contrapponendosi agli interessi di breve periodo¹¹.

Lo “sguardo lontano” della legislazione ambientale presuppone la conoscenza del contesto sociale, economico e culturale presente e di quello che ragionevolmente si prevede che si svilupperà.

Per fronteggiare e risolvere le emergenze ambientali non si può partire da un solo punto di vista o da un solo tipo di interessi: un legislatore che pretenda di offrire efficaci soluzioni alle grandi questioni ambientali dovrebbe necessariamente tener conto di tutto ciò che la conoscenza ha prodotto nelle altre aree del sapere, abdicando all’idea di un ordinamento statico destinato a durare nel tempo e impermeabile ai mutamenti sociali ed economici.

Occorre, poi, prendere atto che il problema ambientale è un problema globale che non può essere relegato a problema di area locale, ma va affrontato nel quadro di un coordinamento dei processi decisionali che interessano, ai vari livelli (internazionale, europeo, nazionale, regionale), la gestione delle risorse ambientali.

Inevitabile è, quindi, che la disciplina del diritto ambientale, che di per sé racchiude regole appartenenti ad altri rami del diritto (internazionale, comunitario, costituzionale, amministrativo, civile e penale), debba svilupparsi in senso dinamico, con l’obiettivo di contrastare le minacce generate dallo sviluppo economico.

Il tutto non è ragionevolmente raggiungibile con una legislazione di pochi e semplici principi.

¹⁰ In tal senso: A.L. DE CESARIS-S. NESPOR, nella prefazione alla III edizione del Codice dell’Ambiente, Milano, 2009. La metafora, come precisa lo stesso S. NESPOR (in *“Diritto dell’ambiente e diritto allo sviluppo: le origini”*, in questa *Rivista*, 2015, 19), è attribuita a Newton, ma, in realtà, risalente al filosofo francese del XII secolo Bernardo di Chartres.

¹¹ S. NESPOR, *Diritto dell’ambiente e diritto allo sviluppo: le origini*, in questa *Rivista*, 2015, 1, p. 17.

In termini assoluti le regole non possono, poi, mai definirsi sovrabbondanti.

Già nel 426 d.c., con la cosiddetta “Legge delle citazioni”¹², si sentì l’esigenza di disciplinare le fonti del diritto, introducendo un limite ai riferimenti agli scritti dei giuristi, in considerazione della molteplicità delle soluzioni prospettate all’epoca dai giureconsulti per la soluzione dei casi giudiziari.

Si può, invece, esigere che le regole siano scritte bene.

La chiarezza dell’apparato normativo rappresenta una manifestazione di lealtà dello Stato verso i propri cittadini, che devono essere in grado di percepire chiaramente quali siano i propri diritti e i propri doveri: un rapporto leale tra governanti e governati si fonda sulla certezza del precetto normativo.

Del resto, già nel 1814 un illustre studioso di diritto amministrativo affermava: *“Se tutto lo sforzo dell’insegnamento nelle cose anche le più semplici, quali sono le matematiche, tende a ridurre i concetti al minore numero e spazio possibile, onde proporzionare lo scibile alla corta capacità dell’umano intelletto, con quanta più cura si dovrà usare di quest’arte nelle discipline morali e politiche, nelle quali importa che i legislatori e gli amministratori non siano abbandonati alle vaghe spinte di farraginosi concetti; ma siano invece guidati dalle prime e lucide formule dell’arte del governare; come il pilota che regola il timone della nave dietro la vista della bussola, o del lucido aspetto del firmamento”*¹³.

La chiarezza (che non è sinonimo di sinteticità, posto che un testo di poche righe non necessariamente è un testo chiaro) della regola assume un ruolo centrale per consentire efficacia ed effettività al diritto ambientale.

Il tema della chiarezza della regolazione porta con sé il tema della qualità nella regolazione, riferita non solo alla qualità formale dei testi normativi, ma anche alla qualità sostanziale delle regole.

¹² Attribuita all’imperatore d’occidente Valentiniano III o meglio ai suoi consiglieri di corte, vista la giovane età all’epoca dell’imperatore nato, secondo gli storici, nel 419 d.c.

¹³ G.D. ROMAGNOSI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1814, VII, ripubblicato, (a cura di) E. ROTELLI, nel volume *Romagnosi 1814 “Istituzioni di diritto amministrativo”*, Bologna, 2014.

Come può leggersi nel “Rapporto sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea”¹⁴, a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati, elemento caratteristico nel contesto italiano è “*quello dell'oscurità e inadeguatezza del linguaggio normativo: le disposizioni di legge appaiono in misura crescente sovraccariche di elementi extragiuridici (enunciazione generica e superflua di finalità; linguaggio atecnico; utilizzo di espressioni del linguaggio giornalistico) e caratterizzate da ambiguità nella loro effettiva portata normativa (ambiguità che spesso è il risultato dell'incapacità di trovare una sintesi soddisfacente tra le diverse posizioni in campo), che talvolta si risolve in un rinvio ad un successivo provvedimento di attuazione*”.

Il 13 aprile 2016 è stato sottoscritto tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea l'Accordo interistituzionale “Legiferare meglio”¹⁵.

Le tre istituzioni europee hanno convenuto di promuovere la semplicità, la chiarezza e la coerenza nella redazione della normativa dell'Unione nonché la massima trasparenza nel processo legislativo; secondo gli auspici delle istituzioni europee la legislazione dell'Unione dovrebbe essere comprensibile e chiara, consentire ai cittadini, alle amministrazioni e alle imprese di comprendere facilmente i loro diritti e obblighi, prevedere adeguate prescrizioni in materia di relazioni, monitoraggio e valutazione, evitare l'eccesso di regolamentazione e gli oneri amministrativi ed essere pratica da attuare.

Nell'ordinamento nazionale il tema della qualità della regolazione si scontra, poi, con l'assenza di precetti costituzionali in materia di criteri di tecnica legislativa.

L'attenzione delle istituzioni nazionali verso la qualità nelle regolazione non è, tuttavia, mancata¹⁶ e si è giunti anche a un intervento legislativo sulla chiarezza dei testi normativi¹⁷.

¹⁴ Presentato nella sua XVI edizione il 19 marzo 2015 e consultabile sul sito della Camera dei Deputati all'indirizzo: <http://www.camera.it/leg17/397?documenti=1112>.

¹⁵ Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 12 maggio 2016 (L 123/1).

¹⁶ A dimostrazione di questa attenzione si possono ricordare: la circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 2 maggio 2001, contenente la “Guida alla redazione dei testi normativi”; la circolare del 21 aprile 2001 del Presidente del Senato sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi

L'interesse verso una comunicazione efficace, nel senso di una comunicazione che possa essere effettivamente compresa dai destinatari, si è, poi, esteso alle organizzazioni private e la riflessione di studiosi e consulenti ha condotto alla stesura della norma UNI 11482:2013 - Elementi strutturali e aspetti linguistici delle comunicazioni scritte delle organizzazioni¹⁸.

Rispetto a questo quadro, nonostante gli sforzi messi in atto dalle istituzioni per introdurre strumenti di buona tecnica legislativa, sembrano tuttora carenti i risultati concreti, che si vedono più sul piano del monitoraggio sull'attuazione della legislazione, piuttosto che sulla qualità di redazione dei testi normativi.

Se spostiamo il nostro punto di osservazione verso gli effetti di questa "crisi" della regolazione, ci accorgiamo che ciò conduce a un intervento sempre più incisivo da parte del potere giudiziario, chiamato a dirimere sempre più contenziosi generati dalla difficile comprensibilità del precetto normativo.

È notorio che il diritto ambientale è oggetto di innumerevoli questioni di costituzionalità e di compatibilità comunitaria ed è continua-

legislativi; la direttiva sulla semplificazione del linguaggio dei testi amministrativi del Dipartimento della Funzione Pubblica dell'8 maggio 2002; l'accordo tra Governo, regioni e autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione del 29 marzo 2007; il protocollo di intesa fra il Senato della Repubblica, la Camera dei Deputati e la Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali del 28 giugno 2007; il manuale di tecnica legislativa per le regioni promosso dalla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome, con il supporto scientifico dell'Osservatorio legislativo interregionale, III edizione del dicembre 2007; la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 settembre 2008, recante tempi e modalità di effettuazione dell'analisi tecnico-normativa; il D.P.C.M. 11 settembre 2008, n. 170, recante il regolamento sulla disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione.

¹⁷ Cfr. l'art. 3 della legge 18 giugno 2009, n. 69, che ha introdotto l'art. 13 *bis* al capo III della legge 23 agosto 1988, n. 400. È, tuttavia, curioso che in un testo normativo il cui titolo è "Chiarezza dei testi normativi" si usi più volte uno dei termini più insidiosi per l'interprete: ci si riferisce al termine "ovvero", che ha valore disgiuntivo, quale sinonimo di "oppure", ma ha anche un valore esplicativo, quale sinonimo di "cioè"; per chi volesse approfondire la tematica: cfr. G. ACERBONI, *Una proposta concreta: abolire 'ovvero' dal linguaggio normativo*, in <http://www.scritturaprofessionale.it/>.

¹⁸ Cfr. in argomento G. ACERBONI, in *Unificazione & Certificazione*, 2013, 7, consultabile anche in <http://www.scritturaprofessionale.it/>.

mente sotto la lente della giurisprudenza, che è chiamata a interpretare precetti di un diritto dalle molteplici sfaccettature, contribuendo a formare quello che viene definito il “diritto vivente”¹⁹.

Il ruolo del giudice quale “bocca della legge”, come mero esecutore di una regola già interamente racchiusa nel dettato normativo, pare in effetti tramontato.

Il diritto ambientale necessita, però, di attenzioni e cure da parte non solo del legislatore e del potere giudiziario.

Per usare le parole di un autorevole costituzionalista “*il diritto non è oggetto in proprietà di uno ma deve essere oggetto delle cure di tanti*”²⁰.

Come ben messo in risalto in altra relazione predisposta in occasione del convegno per il trentennale di questa *Rivista*, non va trascurato il ruolo degli avvocati come “*‘ingegneri’ del buon procedimento amministrativo e quindi in ultima analisi della buona amministrazione ambientale*”²¹.

Avvocatura, quindi, come garante della effettività della tutela dei diritti del cittadino²² in una fase pre-contenziosa e con finalità deflativa del contenzioso.

Solo però una leale collaborazione tra legislatore, Pubblica amministrazione, giudici e avvocati potrà regolare il conflitto tra il diritto dell’individuo allo sviluppo economico, sociale, politico e culturale e il diritto di vivere in un ambiente non degradato, al fine ultimo di assicurare una corretta ed efficiente gestione del bene ambientale.

¹⁹ Sintagma che indica – in estrema sintesi – l’opinione maturata, con carattere di stabilità, nella giurisprudenza e nella dottrina, in ordine al significato da attribuire a una disposizione normativa.

²⁰ G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, 1992, 213.

²¹ U. FANTIGROSSI, *Ambiente 1986-2016*, in questo stesso numero della *Rivista*.

²² Giova ricordare che l’art. 2, comma 2, della legge 31 dicembre 2012, n. 247, recante la nuova disciplina dell’ordinamento della professione forense, affida all’avvocato il compito di garantire al cittadino l’effettività della tutela dei diritti.

RUGGERO TUMBIOLO

La crisi della legislazione ambientale

La caratteristica del diritto ambientale come materia trasversale e la molteplicità dei soggetti e degli interessi coinvolti incide sull'assetto delle fonti del diritto ambientale e sulla sua *governance*.

Ciò conduce a una complessità dell'ordinamento, che si riflette sull'efficacia dell'azione a tutela del bene ambientale.

Non si può, tuttavia, realisticamente ambire a un ordinamento di pochi e semplici principi e ciò perché l'ambiente in cui viviamo risente delle continue innovazioni tecnologiche e la sua conoscenza si evolve per l'ampliarsi delle conoscenze scientifiche e per il mutare dell'approccio del legislatore e dell'opinione pubblica verso le tematiche ambientali.

Si può, invece, esigere che le regole siano scritte bene.

La chiarezza del precetto normativo assume un ruolo centrale per consentire efficacia ed effettività al diritto ambientale.

La scarsa qualità della regolazione ambientale conduce, poi, a un intervento sempre più incisivo da parte del potere giudiziario, chiamato a dirimere sempre più contenziosi generati dalla difficile comprensibilità del precetto normativo.

Il diritto ambientale necessita, però, di attenzioni e cure da parte non solo del legislatore e del potere giudiziario, ma anche da parte dell'avvocatura, come garante della effettività della tutela dei diritti del cittadino in una fase pre-contenziosa e con finalità deflativa del contenzioso.

The facts that environmental law is a transversal matter and that there are a lot of subjects and interests involved influence order and governance of the sources of environmental law.

This leads to great complexity of rules that compromises the effectiveness of the action to protect the environmental good.

We cannot aim at sorting out a few simple principles considering that the environment in which we live is influenced by continuous technological innovations and its knowledge evolves for the expansion of scientific knowledge and the changing approach of legislator and public opinion.

But we can expect the rules to be well written.

The clarity of the rules has a central role to ensure effectiveness of environmental law.

The poor quality of the rules leads to more and more incisive intervention by the judiciary: judges have to decide more and more disputes arising from the difficult understanding of the rules.

Environmental law needs attention not only from lawmakers and judges, but also from lawyers who have to ensure the effective protection of citizens' rights in a pre-litigation phase and to decrease litigation.

CORTE COSTITUZIONALE, 15 febbraio 2017, n. 36 – Pres. Grossi, Rel. Carosi – Consiglio dei Ministri (avv. Galluzzo), Regione Abruzzo.

Ambiente in generale – L.R. Abruzzo 6 novembre 2015, n. 38 – Illegittimità per violazione competenza esclusiva statale ex art. 117 comma 2 lett. s) Cost. – Sussiste.

È costituzionalmente illegittima per violazione della competenza esclusiva statale ex art. 117, comma 2 lettera s) della Costituzione, la legge della Regione Abruzzo 6 novembre 2015, n. 38 recante norme relative alla “Istituzione del Parco Naturale Regionale Costa dei Trabocchi e modifiche alla legge regionale 21 giugno 1996, n. 38”, perché comprendendo nella sua tutela esclusivamente un tratto di mare prospiciente la costa tende a creare un’area marina protetta, la cui istituzione è riservata allo Stato.

I “Trabocchi” d’Abruzzo vanno tutelati, ma la competenza è dello Stato e non della Regione se si voglia creare un’area marina protetta: l’Abruzzo vede cancellata quindi integralmente la legge istitutiva del Parco Naturale Regionale Costa dei Trabocchi.

Una delle particolarità più caratteristiche della costa abruzzese è costituita dai c.d. “trabocchi”: antiche macchine da pesca realizzate come vere e proprie costruzioni in legno, formate da piattaforme, che nella costa abruzzese sono simili a ponticelli su palafitte (tradizionalmente di tronchi di pino di Aleppo) posizionate in modo perpendicolare alla costa, in testa alle quali sono poste di norma due “antenne”¹ che sorreggono le reti a maglie strette, denominate a loro volta “trabocchetti”.

¹ I trabocchi d’Abruzzo sono simili a quelli molisani, mentre presentano caratteristiche parzialmente diverse da quelli garganici anche in considerazione della diversità del fondale e della costa, essi sono infatti ancorati alla roccia e presentano un numero di antenne di norma superiore a due, ma hanno in comune con i primi –

Non c'è dubbio che per chi, quindi, percorra quel magnifico tratto della costa adriatica della Provincia di Chieti ricco di storia e di bellezze naturali, denominato la Costa dei Trabocchi sia parso naturale che la Regione Abruzzo istituisse, con sua legge regionale 6 novembre 2015, n. 38, appunto “*Istituzione del Parco Naturale Regionale Costa dei Trabocchi e modifiche alla legge regionale 21 giugno 1996 n. 38*”, un parco naturale regionale, basandosi asseritamente sulla base della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (“*Legge quadro sulle aree protette*”)².

Ma la sia pur pregevole volontà di tutela di questo tratto di costa e di mare si è, in realtà, concretizzata in una violazione della Costituzione perché realizzata dalla Regione Abruzzo esorbitando chiaramente dalle proprie competenze.

Il tentativo non è passato inosservato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri che ha censurato – a pochissima distanza dalla pubblicazione della legge Regionale – sostanzialmente tutte le norme della legge Regionale (con la sola esclusione dell'art. 11), sia pur sulla base di una delibera interna che avrebbe consentito un'impugnazione più ristretta (come fa notare l'Avvocatura Generale all'inizio della trattazione con motivazione accolta dalla Consulta) per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione, e cioè la norma che pone sotto l'esclusiva competenza statale la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, e – poi - per violazione dell'art. 118, secondo comma della Costituzione, per violazione delle correlate funzioni amministrative³ (si deve ritenere in relazione alle competenze di carattere gestionale).

oltre alla funzione – il meccanismo di funzionamento della rete e la struttura in legno.

² Questa legge è, *inter alia*, interessata dal disegno di legge n. 119-1004-1034-1931-2012 (“*Modifiche alla legge 6 dicembre 1991, n. 394, e ulteriori disposizioni in materia di aree protette*”) approvato dal Senato il 10 novembre 2016 e approdato alla Camera lo scorso 27 marzo. Tale disegno di legge oltre a prevedere un aggiornamento generale delle norme a livello di riferimenti normativi e di sanzioni e delle importanti modifiche relativamente agli organi di gestione delle aree protette, comporterebbe anche sostanziali modifiche in diversi ambiti, dei quali i più rilevanti per questo commento saranno contestualmente trattati in note più specifiche.

³ Questione che la Corte ha ritenuto assorbita alla luce della dichiarazione di incostituzionalità in riferimento all'art. 117 comma 1 lettera s), anche in via consequenziale, di tutti gli articoli della legge regionale oggetto della sentenza.

La Regione Abruzzo neppure si costituisce innanzi alla Consulta per difendere la propria normativa che, quindi, viene a cadere integralmente sulla base proprio di una contraddizione in termini esistente nella legge stessa, contraddizione che viene rilevata dalla Corte in modo netto proprio ricordando l'*iter* argomentativo della stessa Regione nella relazione di accompagnamento alla propria legge in sede di promulgazione⁴. In sostanza i giudici dichiarano di aver svelato e palesato la “reale portata” della legge e cioè quella di voler creare una vera e propria riserva marina, attingendo alle parole della Regione.

Ne deriva che l'incostituzionalità della legge regionale per violazione della ripartizione di competenze tra Stato e Regioni in materia ambientale sia ravvisata – per così dire – *in re ipsa* stante l'impostazione che la stessa Regione Abruzzo conferisce alla definizione e delimitazione dell'area protetta istituita con la legge regionale n. 38/2015, specificando che la medesima è composta dal tratto di mare prospiciente la costa dei Comuni di San Vito Chietino e di Rocca San Giovanni a partire dalla linea di costa fino a sei miglia marine a partire dai rispettivi limiti nord e sud lungo la costa secondo le coordinate dei vertici stabiliti dalla stessa legge regionale⁵.

⁴ In tale contesto la Regione Abruzzo praticamente “confessa” di aver inteso tutelare con normativa specifica proprio il tratto marino prospiciente la costa, riconoscendo come la parte terrestre coincida già con l'area del sito di interesse comunitario (SIC) IT714106 e sia già tutelata tramite la legge regionale n. 5 del 2007 e soprattutto tramite l'istituzione della riserva naturale “Grotta delle Farfalle”. E ancora la Regione ricorda (sia nella relazione sia nella stessa legge) che il valore della presenza dei “trabocchi”, quali beni storico-artistici, è stato riconosciuto con la legge regionale 93/1994 (Disposizioni per il recupero e la valorizzazione dei trabocchi della costa abruzzese), integrata dalla legge regionale 13/2009, n. 13. E qui la Regione completa con un autogol finale (art. 2 comma 3 della propria legge) osservando come, se è vero che i “trabocchi dovrebbero assurgere ad icona di una relazione tra terra e mare che 'se pur ovvia, [...] non è, sin ora, assurda ad oggetto di tutela e valorizzazione integrata', d'altro lato, essi, quali antichi strumenti di pesca, caratterizzano l'ambiente marino.

⁵ Il perimetro delimita un tratto di mare prospiciente la costa compreso tra le seguenti coordinate:

- A. (linea di costa) latitudine 42° 18' 24" N; longitudine 14° 27' 02" E;
- B. (linea di costa) latitudine 42° 16' 20" N; longitudine 14° 30' 06" E;
- C. (in mare) latitudine 42° 20' 37" N; longitudine 14° 35' 46" E;
- D. (in mare) latitudine 42° 23' 09" N; longitudine 14° 31' 54" E.

La Regione Abruzzo, quindi, dimostra di aver utilizzato uno strumento di tutela tipico, quello dei parchi naturali regionali costituiti - secondo la legge quadro sulle aree protette (art. 2 comma 2) - “*da aree terrestri, fluviali lacuali ed eventualmente da tratti di mare prospicienti la costa, di valore naturalistico e ambientale, che costituiscono, nell'ambito di una o più regioni limitrofe, un sistema omogeneo individuato dagli assetti naturali dei luoghi, dai valori paesaggistici ed artistici e dalle tradizioni culturali delle popolazioni locali*”⁶ per tutelare esclusivamente un'area marina, composta da tratti di mare appunto caratterizzati dalla presenza dei “trabocchi”, con un oggetto che rientra piuttosto nella disciplina di cui alla legge 31 dicembre 1982, n. 979 (“*Disposizioni per la difesa del mare*”).

Quest'ultima contiene disposizioni relative all'istituzione e alla gestione di riserve marine protette, intese come ambienti marini, costituiti quindi da acque, fondali e dai tratti di costa attigui che presentano un rilevante interesse per le caratteristiche naturali, con riguardo alla flora e alla fauna sia marine sia costiere nonché per l'importanza scientifica, ecologica, culturale, educativa ed economica che posseggono, riservando il diritto di individuazione di tali aree, di istituzione delle riserve e di loro gestione esclusivamente alla competenza dell'amministrazione centrale, e più precisamente al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, senza lasciare spazio alle Regioni, come invece è previsto per l'istituzione di parchi naturali o riserve terrestri.

⁶ Ai sensi del disegno di legge a cui si è precedentemente fatta menzione in nota, si fa notare che esso comporterebbe, ai sensi del proprio art. 1, una modifica della definizione testé indicata, escludendo i riferimenti ai “tratti di mare prospicienti la costa” e alle “aree marine”. Il disegno di legge, infatti, prevede una definizione *ad hoc* di aree marine protette (“*Le aree protette marine sono costituite da ambienti marini, dalle acque, dai fondali e dai tratti di costa prospicienti ricadenti nel demanio marittimo, che presentano un rilevante interesse per le caratteristiche naturali, geomorfologiche, fisiche, biochimiche, con particolare riguardo alla flora e alla fauna marine e costiere, e per l'importanza scientifica, ecologica, culturale, educativa ed economica che rivestono.*”) e prevedono che esse, qualora siano contigue a parchi naturali terrestri, siano ricomprese integralmente negli stessi parchi naturali, previa istruttoria effettuata dall'ISPRA, l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (cui, a livello generale, il progetto di legge riserva un ruolo tecnico-scientifico di primaria importanza).

Nonostante la questione possa sembrare un mero problema tassonomico, riguardante cioè solo un'errata classificazione della Costa dei Trabocchi tra le varie tipologie di aree protette previste dal nostro ordinamento, la sua rilevanza emerge nella sua particolare delicatezza quando si comprendano le diverse finalità sottese alla disciplina dei parchi e delle riserve e soprattutto quando si riconosca che le riserve marine sono sempre state considerate dalla Consulta di competenza esclusiva statale⁷.

⁷ In numerose pronunce della Consulta è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di leggi regionali per violazione dei principi di ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni in tema di parchi e riserve naturali. La Corte Suprema, infatti ha avuto modo di sottolineare come “*la disciplina delle aree protette, contenuta nella legge n. 394 del 1991, rientri nella competenza esclusiva dello Stato in materia di 'tutela dell'ambiente' prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Del pari consolidato è l'assunto secondo il quale la stessa disciplina, enunciando la normativa quadro di settore sulle aree protette, detta i principi fondamentali della materia, ai quali la legislazione regionale è chiamata ad adeguarsi, assumendo dunque anche i connotati di normativa interposta*” (Corte Cost. 18 luglio 2014, n. 212). Sempre in linea quanto detto risultano poi le meno recenti decisioni della Consulta, le quali infatti sottolineano che, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione intercorsa nel 2001, la competenza legislativa regionale in ambito di tutela dell'ambiente sia passata da concorrente a residuale, elevando quindi le norme dell'Amministrazione centrale a “standard minimi uniformi” e, come tali, non derogabili *in peius* dalle norme regionali (Corte Costituzionale 3 novembre 2010, n. 315). Alle Regioni, infatti, viene riservato l'esercizio delle funzioni amministrative in materia “*se ed in quanto ad esse conferite dallo Stato, in attuazione del principio di sussidiarietà, di cui all'art. 118, primo comma, Cost.*” (Corte Cost. 4 giugno 2010, n. 193). Questo orientamento, inoltre, ha di conseguenza determinato che “*in materia di tutela delle aree naturali protette, infatti, la Regione 'non può prevedere soglie di tutela inferiori a quelle dettate dallo Stato, mentre può, nell'esercizio di una sua diversa potestà legislativa, prevedere eventualmente livelli maggiori di tutela, che presuppongono logicamente il rispetto degli standard adeguati ed uniformi fissati nelle leggi statali*” (si cita qui la Corte Cost. 2 dicembre 2011, n. 325 che a sua volta richiama il ragionamento della stessa Corte nella sentenza n. 263/2011).

A conferma di quanto già emerso, inoltre, si riporta un altro passo della già citata sentenza Corte Cost. n. 263/2011, la quale rileva che il “*contrasto tra le norme regionali e la legislazione statale determina, quindi, l'illegittimità costituzionale delle prime, in quanto esse, come si è precisato, sono lesive della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, alla quale deve essere ricondotto, nel suo complesso, l'art. 32 della legge n. 394 del 1991. Assume, al riguardo, rilievo la considerazione che la disciplina statale delle aree protette - che inerisce alle finalità essenziali della tutela della natura, attraverso la sottoposizione di porzioni di territorio*

La distinzione tra parco naturale e riserva si basa principalmente sulle finalità per le quali l'area protetta è istituita: essendo infatti i parchi principalmente volti alla valorizzazione e alla protezione della rilevanza naturalistica e ambientale dell'area e le riserve istituite con lo scopo di preservare e conservare la flora e la fauna, gli ecosistemi o la biodiversità che le caratterizza. Un errore tra le due classificazioni, quindi, potrebbe *in limine* essere considerato solo relativamente rilevante. D'altro lato, invece, la distinzione tra area protetta marina e terrestre appare difficilmente opinabile, stante il fatto che tale classificazione si fonda sulle caratteristiche geofisiche obiettive dell'oggetto della tutela.

La Consulta ci fa capire che l'intenzione della Regione è forse quella di voler sottoporre a proprio controllo e gestione quella che è, invece, una risorsa che merita una valutazione da parte dello Stato tramite un procedimento ben diverso da quello espletato in vista della legge regionale.

Il Titolo V della L. n. 979/1982, infatti, affida la procedura di istituzione delle aree marine protette al Ministero dell'Ambiente, tramite emanazione di un proprio decreto. Tale decreto ministeriale, si deve fondare su una relativa proposta del Ministero che raccoglie il parere delle Regioni e dei Comuni interessati nonché il parere vincolante del Consiglio nazionale per la protezione dell'ambiente marino e dell'Ispettorato centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata alla pesca marittima dopo aver individuato le aree marine per le quali risulta opportuno l'assoggettamento a protezione. Una volta istituito, la gestione del parco o riserva marina può essere affidata all'Ispettorato centrale con il supporto della Capitaneria di porto, oppure ad enti pubblici, istituzioni scientifiche, associazioni riconosciute con apposita convenzione da stipularsi da parte del Ministro dell'Ambiente, di concerto con il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti⁸.

a speciale protezione - si estrinseca sia nella predisposizione di strumenti programmatici e gestionali per la valutazione di rispondenza delle attività, svolte nei parchi, alle esigenze di protezione della flora e della fauna [...], tra i quali deve essere ricompresa anche la previsione dell'intesa in questione per la delimitazione delle aree contigue alle aree protette, sia nella fissazione di limiti all'esercizio della caccia [...], tra i quali, indubbiamente, rientrano quelli relativi alle aree contigue”.

⁸ Qualora il disegno di legge relativo alla modifica della L. n. 394/1991 venisse approvato, risulterebbe necessario un coordinamento con la disciplina di istituzione

Molto diverso è invece l'*iter* delineato dalla L. n. 394/1991 e di fatto seguito dalla Regione Abruzzo sia per l'istituzione del parco nazionale regionale sia per la sua gestione: tale legge, infatti, prevede che i parchi naturali regionali siano istituiti tramite legge regionale sulla base di un documento di indirizzo relativo all'analisi del territorio, alla perimetria, all'individuazione degli obiettivi da perseguire e alla valutazione degli effetti dell'istituzione dell'area protetta, alla redazione del quale deve essere garantita la partecipazione di tutti gli enti locali interessati⁹. Anche con riferimento alla gestione e organizzazione amministrativa del parco naturale è lasciata ampia autonomia alle Regioni, le quali possono affidare tali funzioni a enti di diritto pubblico o consorzi *ad hoc* nonché sulla base di apposite convenzioni stipulate con Enti pubblici, soggetti privati o anche con comunità familiari montane.

La ragione per cui la Regione Abruzzo abbia commesso uno "scivolone" tanto evidente, che ha portato la Consulta a dichiarare sostanzialmente illegittima l'intera legge, sia pur in via derivata dalla pronuncia principale (con ciò superando l'*impasse* iniziale rilevato

e gestione di cui al Titolo V della L. n. 979/1982: la riforma, infatti, prevederebbe la partecipazione del Ministero della Difesa. Secondo quanto previsto dal progetto di legge approvato dal Senato, inoltre, l'istruttoria tecnica preliminare per l'istituzione dell'area marina protetta sarebbe effettuata dall'ISPRA mentre la gestione dell'area sarebbe "*affidata prioritariamente ad un consorzio di gestione costituito tra enti locali, enti pubblici, istituzioni scientifiche o associazioni di protezione ambientale riconosciute, salvo che per comprovati motivi che ne impediscano la costituzione*" (art. 11 del disegno di legge).

⁹ Sul punto, al fine di sottolineare il ruolo effettivo e fondamentale degli enti locali interessati nella procedura di istituzione di aree protette regionali, si richiama il ragionamento della Corte Costituzionale nella sentenza 26 gennaio, n. 14: "*il coinvolgimento dei diversi enti territoriali interessati rappresenta, dunque, uno snodo procedimentale di essenziale rilievo, trattandosi di una partecipazione tutt'altro che formale, dal momento che essa è volta a realizzare un compiuto e bilanciato apprezzamento delle varie esigenze e finalità che la realizzazione dell'area protetta mira a perseguire. La tutela delle risorse ambientali e del territorio presenta, infatti, come è ovvio, una pluralità di peculiari aspetti - di ordine naturalistico, economico, sociale, culturale - che necessariamente comportano l'altrettanto diversificato concorrere degli enti locali "esponenziali" delle relative comunità, alle quali, dunque, non può, nelle forme regolate, essere negato uno specifico diritto a interloquire, che valga a definire non soltanto l'ambito spaziale della istituenda area, ma anche gli obiettivi che attraverso essa si intendano concretamente realizzare, nell'ambito delle scelte consentite dalla disciplina di settore*".

dall'Avvocatura Generale del carattere solo parziario della delibera di autorizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri) non interessa in questa sede (i diversi colori politici delle dispute relative alla questione si potranno leggere, per chi ne sia interessato, in diversi articoli a disposizione su internet, la cui attendibilità è, per loro natura, certamente assai opinabile), ciò che conta è osservare come la Corte a distanza di poco più di un anno (l'impugnazione è del dicembre 2015) abbia già emesso una decisione che spazza via un tentativo maldestro da parte della Regione Abruzzo di avocare a sé competenze di esclusiva spettanza statale. Un bell'esempio – questa volta – di rapidità della giustizia costituzionale che in una materia tanto importante qual è l'ambiente dimostra una chiarezza e linearità di ragionamento davvero da imitare.

EVA MASCHIETTO – ELISA MARIA VOLONTÈ

* * *

CORTE COSTITUZIONALE, 16 settembre 2016, n. 210 – *Pres.* Grossi, *Rel.* Prosperetti – Presidente del Consiglio dei Ministri (Avv. Stato Palatiello) c. Regione Liguria (avv. Baroli).

Territorio – Cave e miniere – Regione Liguria – Piano regionale delle attività estrattive – Piano territoriale di coordinamento paesistico – Obbligo di mero raccordo – Illegittimità costituzionale.

Territorio – Cave e miniere – Regione Liguria – Autorizzazione estrattiva – Individuazione dei margini di flessibilità dell'autorizzazione paesaggistica – Illegittimità costituzionale.

Territorio – Cave e miniere – Regione Liguria – Impianti a servizio dell'attività di cava – Recupero e lavorazione di materiale di provenienza esterna – Illegittimità costituzionale.

È costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione e dell'art. 145 del decreto legislativo 2 gennaio 2004, n. 42, l'art. 3, comma 1, della legge regionale della Liguria 6 marzo 2016, n. 6, nella parte in cui, modificando l'art. 4 della legge regionale della Liguria 5 aprile 2012, n. 12, ha sostituito il previgente obbligo di coerenza del Piano regionale delle attività estrattive al Piano territoriale di coordinamento paesistico con

un vincolo di mero raccordo tra i due atti, in violazione del principio di prevalenza gerarchica del piano paesaggistico stabilito dall'art. 145 del decreto legislativo 2 gennaio 2004, n. 42.

Sono costituzionalmente illegittimi, per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione e dell'art. 146 del decreto legislativo 2 gennaio 2004, n. 42, gli artt. 8, comma 3, 11, comma 2, 17, commi 2 e 3, e 24, commi 1 e 2, della legge regionale della Liguria 6 marzo 2016, n. 6, nella parte in cui, modificando gli artt. 9, 12 e 19 della legge regionale della Liguria 5 aprile 2012, n. 12, introducono, tra i contenuti dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività estrattiva, la previsione dell'individuazione dei margini di flessibilità della presupposta autorizzazione paesaggistica, in violazione dell'art. 146 del decreto legislativo 2 gennaio 2004, n. 42.

È costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione e degli artt. 208, 214 e 216 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, l'art. 15, commi 1 e 2, della legge regionale della Liguria 6 marzo 2016, n. 6, nella parte in cui, modificando l'art. 17 della legge regionale della Liguria 5 aprile 2012, n. 12, consente di effettuare, negli impianti a servizio dell'attività di cava, il recupero e la lavorazione di materiali di provenienza esterna, in assenza delle autorizzazioni prescritte dagli artt. 208, 214 e 216 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 per l'esercizio delle attività di trattamento dei rifiuti.

Disciplina dell'attività di cava tra tutela del paesaggio e modalità di utilizzo degli impianti di servizio.

1. Introduzione

Con la sentenza in commento, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di alcune norme della legge della Regione Liguria 5 aprile 2012, n. 12, recante la disciplina locale dell'attività estrattiva di cava, nel testo modificato dalla L.R. 6 marzo 2016, n. 6.

La novella legislativa, nelle parti impugnate dal Governo, ha toccato sia le disposizioni sul procedimento di adozione ed approvazione dello strumento pianificatorio di settore, sia i contenuti dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività estrattiva, sia, infine, una norma volta a consentire la lavorazione, negli impianti a servizio della cava, di materiale

proveniente dall'esterno (vale a dire, non estratto direttamente in sito)¹.

In relazione a tutti i profili di impugnazione è stata contestata, con argomenti accolti dalla Corte, l'invasione delle competenze legislative riservate allo Stato per la disciplina della materia "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" (art. 117, secondo comma, lett. s) della Costituzione)², in ragione della violazione di norme interposte

¹ Le questioni sollevate hanno investito, invero, anche altre disposizioni della L.R. n. 6/2016, non considerate nel presente commento: in particolare, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma che ha soppresso, nell'art. 5, primo comma, della L.R. n. 12/2012, il riferimento alla necessità che la proposta di Piano regionale delle attività estrattive sia corredata del rapporto ambientale, di cui è obbligo ai fini dello svolgimento della procedura di valutazione ambientale strategica. A tale riguardo, ci si limita ad annotare che, a prescindere da ogni diversa previsione di legge regionale, l'art. 13, terzo comma, del codice dell'ambiente stabilisce, con disposizione di carattere generale, che il rapporto ambientale "*costituisce parte integrante*" di ogni piano o programma soggetto a VAS, e "*ne accompagna l'intero processo di elaborazione ed approvazione*". La questione, pertanto, avrebbe forse potuto essere risolta interpretando le disposizioni impugnate in senso conforme a Costituzione, attraverso un'operazione di etero-integrazione della legge regionale con la disposizioni del testo unico ambientale in materia di VAS. Con la pronuncia di incostituzionalità, la Corte rimane coerente al proprio stesso insegnamento: cfr. Corte Cost., 5 maggio 2006, n. 182, in *Giur. cost.*, 2006, p. 1841, con nota di D.M. TRAINA, *Note minime su pianificazione del paesaggio e governo del territorio nella legge toscana n. 1 del 2005*: in quella vicenda, la Consulta, nel dichiarare l'incostituzionalità di una legge regionale nella parte in cui, disciplinando il procedimento di approvazione dello strumento di pianificazione del paesaggio, aveva riprodotto pressoché pedissequamente l'art. 143 del Codice del paesaggio, salvo che per la previsione dell'obbligo di elaborazione congiunta tra Regione e Ministero, non aveva ritenuto condivisibile la proposta delle difese regionali di una lettura *secundum constitutionem*, attraverso l'inserzione automatica della disposizione omessa, poiché "il rilievo critico di fondo della disciplina regionale attiene alla tecnica di redazione del testo normativo, e così di recepimento della fonte sovraordinata". L'argomento vale, forse a maggior ragione, nel caso esaminato dalla decisione in commento, avendo la Regione espunto dal proprio ordinamento una norma di diretta derivazione statale.

² La Corte ha richiamato, in premessa alla parte motiva della sentenza, la propria consolidata giurisprudenza, secondo cui l'art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, introdotto dalla riforma del 2001, non identifica una materia in senso stretto, quanto piuttosto un valore costituzionalmente protetto che, per il suo carattere di trasversalità, interseca anche l'esercizio di competenze regionali, di

contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio (D.Lgs. n. 42/2004) e nel Codice dell'ambiente (D.Lgs. n. 152/2006).

Nel prosieguo, verranno svolte sintetiche considerazioni su talune delle questioni esaminate dalla Consulta, raggruppate per argomenti omogenei: *i*) questioni relative al rapporto tra normativa regionale sull'attività estrattiva e normativa statale sulla tutela del paesaggio; *ii*) questioni relative alle modalità di esercizio e conduzione degli impianti a servizio dell'attività estrattiva.

Come emergerà dalle sintetiche notazioni che seguono, non è stato arduo per la Corte motivare le ragioni di incostituzionalità delle disposizioni in materia di pianificazione ed autorizzazione dell'attività estrattiva, essendosi rivelato all'uopo sufficiente il richiamo a principi di diritto già consolidati nella giurisprudenza costituzionale e applicabili in modo lineare alla fattispecie: se ne darà conto, ponendo l'accento su profili ulteriori rispetto a quelli considerati nella sentenza.

La decisione richiede, poi, di essere meglio compresa nel segmento relativo alle norme sugli impianti a servizio dell'attività estrattiva, dei quali la Corte parrebbe circoscrivere l'utilizzabilità ai soli fini della lavorazione del materiale coltivato nel perimetro del sito di cava, avendo ricondotto il trattamento di materiali di provenienza esterna nel novero delle operazioni finalizzate al recupero di rifiuti, e dunque vietate in assenza di una specifica autorizzazione: il tema merita che si operino precisazioni e distinzioni.

2. *Attività estrattiva e tutela del paesaggio*

Nel modificare le regole previste per l'elaborazione del Piano Territoriale Regionale delle Attività di Cava, la Regione Liguria ha introdott-

talché spetta allo Stato il potere di fissare *standard* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale vincolanti per le Regioni, le quali non possono derogare in senso peggiorativo rispetto ai parametri fissati dalla normativa statale. L'orientamento, inaugurato da Corte Cost., 26 luglio 2002, n. 407, in *Le Regioni*, 2003, p. 318, con nota di M. CECCHETTI, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V?*, è stato ripetutamente confermato: *ex multis*, Corte Cost., 11 dicembre 2013, n. 300, in *Giur. cost.*, 2013, p. 4812.

to un vincolo di “raccordo” con il piano paesaggistico, in luogo del previgente obbligo di “coerenza” con quest’ultimo³.

Per la Corte, la novella viola apertamente il principio di prevalenza gerarchica del piano paesaggistico⁴, previsto nell’art. 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, che le leggi regionali non possono “*limitare o alterare in qualsivoglia forma*”⁵.

La pur scarna motivazione, che si risolve nell’affermazione del contrasto con la norma statale interposta, è tuttavia sufficiente a reggere la decisione, poiché con l’utilizzo del termine “raccordo” sembra volersi attribuire alla Regione un potere di determinazione delle modalità di collegamento e armonizzazione tra i contenuti dei due atti pianificatori, laddove la norma statale stabilisce non solo che le previsioni dei piani paesaggistici sono inderogabili, immediatamente cogenti e prevalenti sulle disposizioni difformi contenute negli atti settoriali di pianificazione territoriale (art. 145, terzo comma, D.Lgs. n. 42/2004), ma anche che eventuali “*misure di coordinamento con gli strumenti di pianificazione territoriale e di settore*” possano sì essere previste, ma in sede di elaborazione del piano paesaggistico (art. 145, secondo comma, D.Lgs. n. 42/2004).

In tale prospettiva, l’illegittimità della norma di legge regionale emerge anche sotto il profilo della alterazione dell’ordine delle competenze amministrative: pur essendo la Regione titolare di entrambi i poteri di pianificazione, infatti, il legislatore statale – cui è riservata, in via esclusiva, la disciplina della materia – ha stabilito che le scelte di pro-

³ Il testo previgente dell’art. 4, terzo comma, della L.R. n. 12/2012 stabiliva quanto segue: “*Il Piano è predisposto sulla base di studi ed indagini geologiche e socio-economiche, in coerenza con i contenuti dei Piani di Bacino e con le indicazioni del Piano Territoriale di Coordinamento Paesistico ...*”. Il nuovo testo prevede invece la predisposizione del piano estrattivo “*in coerenza con i contenuti dei Piani di Bacino e in raccordo con la pianificazione territoriale paesaggistica ed urbanistica*”.

⁴ La cui *ratio* è rinvenuta dalla Corte nell’esigenza di assicurare “*l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica*”, quale “*valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale: il paesaggio va, cioè, rispettato come valore primario, attraverso un indirizzo unitario che superi la pluralità degli interventi delle amministrazioni locali*”: cfr. Corte Cost., sentenza n. 182/2006 cit., par. 2.2 della parte in Diritto.

⁵ Sentenza in commento, para. 4.1 della parte in Diritto.

tezione del paesaggio, tra le quali rientra anche la determinazione delle modalità di coordinamento tra i diversi livelli di pianificazione, siano assunte dalla Regione quale titolare del potere di elaborazione del piano paesaggistico, che è strumento generale di tutela dei beni paesaggistici approvato all'esito di un procedimento specifico e dedicato, e non dalla Regione quale titolare del potere di approvazione dei singoli piani territoriali e settoriali, che sono invece destinati alla regolazione di interessi potenzialmente confliggenti con quelli paesaggistici.

Considerazioni analoghe valgono per l'introduzione, tra i contenuti dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività di cava, dei "*margini di flessibilità dell'autorizzazione paesaggistica*".

La norma dovrebbe consentire la predeterminazione di criteri per l'individuazione di quelle varianti al programma di coltivazione autorizzato che, non avendo incidenza sul paesaggio poiché contenute nei limiti dei "*margini di flessibilità*", potrebbero essere consentite senza necessità di preventiva acquisizione del provvedimento di autorizzazione paesistica, alleggerendo così gli oneri procedurali gravanti sull'impresa⁶.

Come rilevato dalla Corte, tuttavia, si è in tal modo invertito il rapporto di presupposizione tra autorizzazione paesaggistica e autorizzazione all'esercizio dell'attività estrattiva (art. 146, quarto comma, D.Lgs. n. 42/2004⁷), che "*impone che quest'ultima non possa avere dei contenuti, come i detti 'margini di flessibilità', che non risultino già previsti e disciplinati nell'autorizzazione paesistica, non essendo consentito al legislatore regionale di introdurre, ex novo, categorie concettuali ed*

⁶ Più in particolare, introducendo la lettera *c bis*) nel primo comma dell'art. 9 della L.R. n. 12/2012, il legislatore regionale ha previsto che la Regione, in sede di rilascio dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività estrattiva, debba individuare non solo gli elementi essenziali del programma di coltivazione, ma anche i "*margini di flessibilità*" dell'autorizzazione paesaggistica, "*per l'esecuzione degli interventi che non si configurano come variante sotto il profilo paesaggistico*". Il successivo articolo 12, del pari dichiarato *in parte qua* illegittimo, stabilisce che per le varianti all'autorizzazione estrattiva è richiesta la preventiva acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica "*ove si tratti di varianti non rientranti nei margini di flessibilità di cui all'articolo 9, comma 2, lettera c bis)*".

⁷ A mente del quale "*l'autorizzazione paesaggistica costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio*".

*istituti idonei, per la loro indeterminatezza, a cagionare l'elusione dei precetti statali*⁸.

Si deve aggiungere, peraltro, che, contrariamente a quanto implicitamente ritenuto dalla Corte e ricavabile da una lettura isolata della disposizione censurata, la determinazione di tali “*margini di flessibilità*” in sede di rilascio del titolo abilitativo all'esercizio della cava non è operata sulla base di una sorta di operazione interpretativa o integrativa del titolo paesaggistico già rilasciato, ma consiste invece nella conformazione diretta dei contenuti di quest'ultimo alla cui emanazione, secondo le disposizioni della legge regionale in argomento, si provvede con un unico atto, avente i contenuti e gli effetti sia dell'autorizzazione paesaggistica, sia dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività estrattiva⁹.

La concentrazione dei due provvedimenti in un unico atto, pur rivolta al perseguimento di interessi costituzionalmente rilevanti – qual è certamente il buon andamento dell'azione amministrativa –, viola l'ordine delle competenze, inteso non solo quale attribuzione soggettiva delle funzioni amministrative, ma anche quale disciplina dell'organizzazione delle modalità di svolgimento delle funzioni medesime, che il legislatore statale ha previsto per la tutela di un interesse pubblico primario, secondo *standard* che devono essere uniformi sull'intero territorio nazionale.

La circostanza che due competenze, tra loro collegate secondo un certo rapporto (nel caso di specie, di presupposizione e dunque di prevalenza della funzione di tutela paesaggistica), siano attribuite al medesimo soggetto, non giustifica il loro accorpamento nell'ambito di uno stesso procedimento, laddove l'ordinamento disponga diversamente per la miglior cura degli interessi perseguiti.

In proposito, l'art. 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio stabilisce che l'autorizzazione paesaggistica costituisce “*atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legitti-*

⁸ Sentenza in commento, par. 4.3 della parte in Diritto.

⁹ Cfr. art. 11, primo comma, lett. *f*), della L.R. n. 12/2012, a mente del quale la Regione, al termine dell'istruttoria, assume “*un unico provvedimento*” che comprende, oltre all'autorizzazione estrattiva, anche la pronuncia relativa alla VIA o alla verifica di assoggettabilità, l'autorizzazione idrogeologica e, per l'appunto, l'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

manti l'intervento urbanistico-edilizio", con ciò imponendo un modulo organizzativo dell'esercizio delle competenze amministrative che, attraverso l'isolamento del segmento procedimentale di apprezzamento degli interessi paesaggistici, preservi l'autonomia del giudizio degli organi preposti (dotati delle necessarie competenze tecniche), prevenendo ogni eventuale condizionamento che potrebbe essere determinato dalla contestuale valutazione di altri interessi¹⁰.

3. *Impianti a servizio dell'attività di cava e materiali di provenienza esterna*

Venendo al tema degli impianti di cava, l'art. 17 della L.R. Liguria n. 12/2012, intitolato "*riutilizzo di materiali*", stabilisce, al primo comma, che "*negli impianti a servizio dell'attività di cava è consentito il recupero e la lavorazione di materiali di provenienza esterna, estratti da altre cave ovvero derivanti da demolizioni, restauri o sbancamenti, a condizione che tale attività sia svolta nel rispetto di quanto previsto dalla normativa statale e regionale in materia ambientale e di rifiuti delle industrie estrattive e che l'attività prevalente dell'azienda continui ad essere rappresentata dalla conduzione del polo estrattivo*"¹¹.

¹⁰ Altre disposizioni del medesimo art. 146 confermano la lettura proposta nel testo: il comma 6 attribuisce l'esercizio della funzione alla Regione, prescrivendo che essa si avvalga di propri uffici "*dotati di adeguate competenze tecnico-scientifiche e idonee risorse strumentali*", e stabilendo che, nel caso di delega della funzione agli enti territoriali inferiori, questi ultimi debbano non solo a loro volta disporre "*di strutture in grado di assicurare un adeguato livello di competenze tecnico-scientifiche*", ma devono altresì "*garantire la differenziazione tra attività di tutela paesaggistica ed esercizio di funzioni in materia urbanistico-edilizia*"; ancora, il comma 9 affida ad un regolamento di stabilire "*procedure semplificate per il rilascio dell'autorizzazione in relazione ad interventi di lieve entità in base a criteri di snellimento e concentrazione dei procedimenti*", con ciò confermando la regola generale dell'autonomia dei procedimenti, derogabile solo nei casi espressamente previsti dalle fonte regolamentare.

¹¹ Occorre evidenziare che la L.R. n. 6/2016 non ha innovato il contenuto precettivo sostanziale dell'art. 17 della L.R. n. 12/2012, avendo solamente introdotto, nel testo originario, la precisazione (invero, del tutto superflua) che il materiale considerato dalla norma è di provenienza esterna, e che può consistere anche di minerale estratto da altre cave: erano dunque già consentiti, anche prima della novella, il recupero e la lavorazione di materiali derivanti da demolizioni,

Il secondo comma condiziona l'esercizio di tale facoltà alla acquisizione di un titolo abilitativo nelle forme della SCIA, demandando ad un provvedimento di Giunta regionale la disciplina di dettaglio¹².

Come anticipato, la Consulta ne ha ritenuto l'illegittimità per contrasto con la disciplina, riservata allo Stato, in materia di gestione dei rifiuti, con ciò assumendo che il "*materiale di provenienza esterna*" abbia la qualificazione giuridica di rifiuto e che gli impianti a servizio della cava effettuino operazioni di recupero per le quali è necessario ottenere l'autorizzazione secondo i procedimenti al riguardo previsti dal Codice dell'ambiente¹³.

Per tale profilo, la decisione richiede di essere meglio inquadrata, muovendo, innanzitutto, da una più attenta comprensione della norma e delle sue finalità, il che rende preliminarmente necessario chiarire la funzione degli impianti in argomento: essi servono alle operazioni di lavorazione in sito della materia prima estratta, volte alla sua trasformazione in prodotto finito, commerciabile e servente agli usi suoi propri; tali impianti sono dunque un segmento del ciclo produttivo dell'attività di cava, in quanto a essa funzionali, ma, se considerati individualmente e per la loro operatività, essi effettuano un ciclo di lavorazione autonomo e ben distinguibile (nel senso, cioè, che vi entra ma-

restauri e sbancamenti, sebbene il testo originario precisasse che se ne potesse fare utilizzo "*in complementarietà ai materiali di cava*".

¹² Adottato con D.G.R. 31 ottobre 2013, n. 1346, recante "*Criteri, indirizzi e procedure per l'esercizio dell'attività di riutilizzo di materiali di provenienza esterna, in attuazione dell'art. 17 della L.R. 5 aprile 2012, n. 12 e s.m.*".

¹³ Cfr. par. 4.4 della parte in Diritto. Più specificamente, la Corte ha affermato che "*il riempimento delle cave mediante rifiuti da estrazione risulta consentito utilizzando la procedura semplificata prevista dagli artt. 214 e 216 del D.Lgs. n. 152 del 2006 e dal D.M. 5 febbraio 1998 e successive modificazioni ed integrazioni, mentre ove si tratti di rifiuti diversi da quelli di estrazione, la disciplina applicabile risulta essere quella posta dall'art. 208 del medesimo D.Lgs. n. 152 del 2006*". Come si dirà, il riferimento ai "*rifiuti da estrazione*" è un errore che deriva da un fraintendimento sull'esatto ambito applicativo della norma in esame, così come la stessa riconduzione dei "*materiali di provenienza esterna*" alla categoria giuridica dei rifiuti richiede una verifica in concreta della tipologia di materiale di che trattasi. Quanto al regime autorizzatorio previsto dal secondo comma, la Corte ha ritenuto che l'illegittimità della previsione di ricorso al modulo della SCIA nella misura in cui questa non risulta condizionata al rilascio delle autorizzazioni ambientali per la gestione dei rifiuti.

teria prima e ne esce un prodotto), e sono dunque impianti tecnicamente idonei a ricevere ogni materiale (non solo quello direttamente estratto dall'ambito di cava cui sono asserviti) che abbia caratteristiche idonee.

Se, dunque, la lavorazione di materiali di provenienza esterna non è impedita da ragioni tecniche legate al funzionamento degli impianti, la questione si sposta sul piano giuridico, occorrendo domandarsi se un ostacolo possa invece essere determinato dal loro carattere strumentale all'esercizio di una determinata cava, in funzione della quale è stata autorizzata la loro costruzione e gestione.

La giurisprudenza amministrativa si è occupata di tematiche analoghe in una fattispecie nella quale si dibatteva della legittimità di un ordine di sospensione delle attività complementari all'esercizio dell'attività estrattiva, assunto da un'amministrazione comunale sul presupposto dell'intervenuta scadenza dell'autorizzazione all'escavazione: il ricorso dell'impresa è stato accolto, sul duplice rilievo, da un lato, che l'ordine inibitorio avrebbe paralizzato ogni operatività aziendale nelle more della conclusione del procedimento di rinnovo dell'autorizzazione estrattiva e, dall'altro, che la contestata attività, condotta pur sempre in una porzione di territorio considerata dal piano delle cave, consisteva nella lavorazione della medesima tipologia di minerale, coltivato in altri ambiti estrattivi¹⁴.

Il precedente è dunque di interesse, poiché non esclude un impiego degli impianti ulteriore ed estraneo al ciclo di lavorazione del solo materiale estratto dalla cava cui essi sono funzionalmente collegati, purché nei limiti di un utilizzo comunque coerente, conciliando così le esigenze produttive dell'impresa e l'interesse al corretto ed ordinato svolgimento dell'attività di cava, oggetto di disciplina pianificatoria di settore in ragione della sua rilevanza economica generale oltretutto della sua incidenza paesaggistica ed ambientale.

È in questa logica che parrebbe inquadrarsi la norma in esame: la lavorazione, presso gli impianti di cava, di "*materiali di provenienza esterna*" viene espressamente consentita, purché "*l'attività prevalente dell'azienda continui ad essere rappresentata dalla conduzione del polo estrattivo*": inciso, quest'ultimo che ha la finalità di evitare che la pro-

¹⁴ T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. IV, 24 luglio 2012, n. 2055, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

duzione di beni mediante l'impiego di materie prime acquistate, anziché direttamente estratte, sia di intensità e volume tali da compromettere la corretta attuazione del programma di coltivazione e di successivo ripristino e recupero ambientale dei luoghi, quale approvato dalle autorità competenti.

Ciò chiarito, la decisione della Corte afferma un principio senz'altro condivisibile se riferito a norme regionali che consentano l'esercizio di operazioni di trattamento dei rifiuti al di fuori dei procedimenti di autorizzazione disciplinato dalle leggi dello Stato.

Nel caso di specie, l'art. 17 della L.R. Liguria n. 12/2012 specifica i "*materiali di provenienza esterna*" che possono essere lavorati negli impianti a servizio dell'attività di cava, sicché occorre verificare quali tra essi siano giuridicamente qualificabili come rifiuto.

Non lo sono certamente i minerali estratti da altri ambiti estrattivi, trattandosi di beni la cui conformità ai requisiti di qualità ambientale e merceologica per la lavorazione come materia prima è assicurata dall'autorizzazione che ne ha consentito la coltivazione: per essi, dunque, non vale la regola affermata dalla Consulta e se ne può ammettere il trattamento presso gli impianti a servizio della cava ai fini della loro trasformazione in un prodotto finito.

È necessario operare un distinguo, invece, per le terre di sbancamento e per i detriti delle attività di demolizioni e restauri, sul presupposto che entrambi tali materiali costituiscono il risultato di un'attività che non ha quale fine primario la loro produzione, sicché essi potrebbero astrattamente essere reimpiegati in un altro ciclo produttivo solo ove qualificabili come sottoprodotti al ricorrere delle condizioni stabilite dall'art. 184 *bis* del Codice dell'ambiente.

Ciò non è per il materiale proveniente da demolizioni e restauri, la cui composizione eterogenea ne impedisce il riutilizzo in assenza quantomeno di un trattamento preliminare di vagliatura e separazione volto a isolare la frazione merceologica in ipotesi lavorabile presso l'impianto a servizio della cava, con ciò facendo venire meno il requisito essenziale della categoria del sottoprodotto: vale a dire, l'utilizzabilità diretta del bene, senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale.

Quanto alle terre da sbancamento, invece, occorre avere riguardo alla disciplina delle terre e rocce da scavo posta dall'art. 186 del Codi-

ce dell'ambiente, che, per quanto di nostro interesse, pone una regola generale e una specifica eccezione: la regola generale, prevista nel primo comma, è la loro utilizzabilità quale sottoprodotti, al ricorrere delle condizioni ivi previste, esclusivamente "per reinterri, riempimenti, rimodellazioni e rilevati", e dunque con una destinazione specifica e predeterminata dalla legge; l'eccezione riguarda proprio il destino finale delle terre da scavo che, secondo quanto previsto dalla lettera g) del medesimo primo comma, possono essere impiegate nei processi industriali "in sostituzione dei materiali di cava"¹⁵.

È lo stesso legislatore statale, dunque, a equiparare il materiale proveniente dagli sbancamenti al materiale estrattivo, che può essere ricevuto presso gli impianti a servizio dell'attività di cava per essere lavorato e trasformato in un prodotto finito.

CARLO MARIA TANZARELLA

* * *

CORTE DI CASSAZIONE PENALE, Sez. III – 9 novembre 2016, n. 46904
– Pres. Ramacci, Est. Renoldi – Ric. P.M. in proc. R.G.

Inquinamento ambientale – Art. 452 bis c.p. – Compromissione o deterioramento significativi e misurabili – Motivazione apparente – Configurabilità.

L'art. 452 bis c.p. incrimina chiunque determini una "compromissione o un deterioramento significativi e misurabili" di acqua, aria, suolo e sottosuolo, ecosistema, biodiversità, e costituisce motivazione meramente apparente quella che omette sia di ricostruire compiutamente la fattispecie ipotizzata, sia di analizzare le considerazioni sviluppate, sia in fatto sia in diritto, in sede di appello e che, sostanzialmente, qualifica la situazione di fatto accertata, in maniera del

¹⁵ Purché nel rispetto dell'art. 183, lett. p), del Codice dell'ambiente, che reca la definizione del concetto di raccolta differenziata: è da ritenere, dunque, che il legislatore ponga l'equivalenza giuridica tra minerale di cava (si parla, ovviamente, di inerti, e dunque minerali lapidei) e terre da scavo, alla condizione che eventuali oggetti non coerenti siano isolati ed avviati a separato trattamento, di recupero o smaltimento.

tutto apodittica, come non connotata da "aspetti quantitativi e qualitativi davvero rilevanti ed estesi".

La seconda sentenza in materia di inquinamento: tassatività e rapporti di vicinato.

1. Premessa. La sentenza ed il suo immediato precedente

La sentenza depositata il 9 novembre 2016 costituisce il *sequel* della prima decisione adottata dalla Cassazione (la n. 46170 del 3 novembre) sulla nuova fattispecie di cui all'art. 452 *bis* c.p., ovvero il delitto di inquinamento ambientale introdotto dalla L. n. 68/2015.

La precedente pronuncia aveva affrontato alcuni dei molti "nodi irrisolti" della nuova disposizione incriminatrice, che da più parti era stata tacciata di deficit di tassatività, essendo caratterizzata da locuzioni scarsamente qualificanti e pertanto inidonee a delineare il precetto, con particolare riguardo ai criteri discretivi atti a precisare i "confini" dell'evento di compromissione o deterioramento delle matrici ambientali¹.

La prima sentenza, nel pregevole anelito di offrire una chiave di lettura alla fumosa fattispecie, ha proposto un distinguo tra le due con-

¹ Numerose le voci critiche, sollevate sin dall'iter parlamentare del disegno di legge e ribadite all'atto della promulgazione: A.L. VERGINE, *La strada dell'inferno è lastricata di buone intenzioni. A proposito del D.D.L. sui delitti ambientali*, in questa *Rivista*, 2014, pp. 547 ss.; EAD, *I nuovi delitti ambientali. A proposito del d.l.l. 1345/2014*, in *Ambiente § Sviluppo*, 2014, pp. 443 ss.; P. PATRONO, *I nuovi delitti contro l'ambiente: il tradimento di un'attesa riforma*, in www.legislazionepenale.eu, 11 gennaio 2016, pp. 6 ss.; L. BISORI, *Linee interpretative e nodi problematici della abusività della condotta nei nuovi reati ambientali. Prove tecniche di abusivismo giudiziario?*, in *Criminalia*, 2015, pp. 315 ss.; T. PADOVANI, *Legge sugli ecoreati, un impianto inefficace che non aiuta l'ambiente*, in *Guida dir.*, 2015, 32, pp. 10 ss.; M. CATENACCI, *La legge sugli eco-reati ed i suoi principali nodi problematici*, in AA.VV., *Il nuovo diritto penale ambientale*, (a cura di) A. Manna, Roma, 2016, pp. 6 ss. Meno pessimisti sul punto sembrano L. SIRACUSA, *I delitti di inquinamento ambientale e di disastro ambientale in una recente proposta di riforma del legislatore italiano*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2015, p. 218 e C. RUGA RIVA, *I nuovi ecoreati*, Torino, 2015, pp. 10 ss.

dotte, pur causative di una identità di effetti (consistenti nella “alterazione, ossia in una modifica dell’originaria consistenza della matrice ambientale o dell’ecosistema”), nei seguenti termini: la compromissione comporterebbe uno “squilibrio funzionale”, incidente sui normali processi naturali connessi alla specificità della matrice interessata, mentre il deterioramento configurerebbe uno “squilibrio strutturale”, caratterizzato dal decadimento dello stato e della qualità degli stessi.

Al contempo, l’estensore della sentenza n. 46170 ha escluso (invero, abbastanza acriticamente) che la definizione delle condotte debba trovare correlazione al “deterioramento significativo e misurabile” di una risorsa ambientale, in conformità alla direttiva 2004/35/CE, di cui all’art. 300 D.Lgs. n. 152/2006; e parimenti ha “scavalcato” l’orientamento espresso dalla stessa Corte di Cassazione, Ufficio del Massimario² che propendeva invece per dare ai due termini la valenza di sinonimi, al più assegnando alla compromissione un contenuto di maggior pregiudizio futuro³.

In un nostro precedente commento, a cui sia consentito rimandare⁴, prendevamo atto della contemporanea sussistenza di più letture, in quadro interpretativo allo stato forse inevitabilmente non consolidato, ravvisando tuttavia come anche le definizioni di “squilibrio” (funzionale o strutturale) offerte dalla prima pronuncia non risultassero risolutive per conferire ai termini “compromissione o deterioramento” la capacità di definire l’evento della fattispecie in chiave di tassatività.

Segnalavamo dunque che tale situazione di perdurante indeterminazione potrebbe venire risolta ancorando la nozione ad altri riferimenti normativi maggiormente specifici già esistenti in ambito interno o eu-

² Relazione Ufficio del Massimario, Settore Penale (redattore P. MOLINO) n. II/024/2015 del 29 maggio 2015. La posizione è richiamata in dottrina anche da A. TRINCI, *Inquinamento ambientale, i primi chiarimenti della Suprema Corte*, in *Il Penalista*, 29 novembre 2016.

³ La relazione rammentava inoltre che nelle sedute parlamentari era stato proposto di considerare il deterioramento e la compromissione quali alterazioni rimediabili, rispettivamente, attraverso processi rigenerativi naturali o mediante attività umane di bonifica o ripristino (distinzione, questa, su cui la prima sentenza non ha preso ulteriore posizione).

⁴ R. LOSENGO – C. MELZI D’ERIL, *Inquinamento ambientale: la Cassazione costretta a fare il legislatore*, in corso di pubblicazione in questa *Rivista*, 2016, 3/4, pp. 472 ss.

ropeo o ad ulteriori e concreti parametri di riferimento (soluzione, tuttavia, che oltre ad essere stata succintamente scartata dalla prima pronuncia della Cassazione, ben difficilmente potrebbe prescindere da un preciso intervento del legislatore, salvo riconoscere un “diritto di creazione giurisprudenziale” che individui anche le soglie di rilevanza penale delle fattispecie).

Diversamente (ovvero, in assenza di un intervento normativo volto a “puntellare” la pericolante legalità della disposizione) non si potrebbe che attribuire ai termini “compromissione o deterioramento” altro significato che quello che essi hanno nel linguaggio comune (cioè quello “brutalmente” individuabile in una variazione *in peius* della condizione delle matrici ambientali) ricercando – ove presente - la tassatività nella connessione di tali termini con le altre espressioni della fattispecie, ed in particolare negli aggettivi “qualificativi” che li seguono e che dovrebbero necessariamente completarne il contenuto precettivo⁵.

Occorre dunque nuovamente interrogarsi sulla effettiva capacità degli aggettivi “significativo e misurabile” a delineare in termini di certezza il precetto che il cittadino deve conoscere per orientare la propria condotta, conoscenza tanto più necessaria, laddove l’ambito di regolamentazione coinvolga contemporaneamente interessi costituzionalmente protetti quali la tutela della salute e quello della libertà di iniziativa imprenditoriale, che devono essere bilanciati nei termini del rischio consentito tipici delle attività industriali.

Ebbene, il termine “significativo”, secondo la sentenza n. 46170, “denota senz'altro incisività e rilevanza”, mentre “misurabile” non fa riferimento, restrittivamente, alla sola possibilità di misura numerica, né è vincolato a soglie di rilevanza penale su base tabellare rinvenibili nel Testo Unico Ambientale o in altre disposizioni speciali, bensì “*può dirsi ciò che è quantitativamente apprezzabile o, comunque, oggettivamente rilevabile*”.

La prima decisione della Corte veniva accolta talora in termini favorevoli da chi rinveniva elementi per fare chiarezza in un testo normati-

⁵ In tal senso, si sono espressi anche altri commenti, tra cui G. AMENDOLA, *La prima sentenza della Cassazione sul delitto di inquinamento ambientale*, in www.questionegiustizia.it, 14 novembre 2016, laddove si osserva che i termini sostantivali in sé significherebbero ben poco, se non fossero qualificati dagli aggettivi «significativi e misurabili».

vo di non facile esegesi⁶, talora in termini critici, richiamando il perdurante rischio di precipitare nel “*dramma dell’indeterminatezza*”⁷.

Nel contesto interpretativo ora ricostruito si inserisce dunque, sia pur senza affermare principi di diritto concernenti le condotte, la sentenza di annullamento con rinvio ora in commento, che offre spunti di interesse sia con riguardo alla definizione di “compromissione o deterioramento” (che, come vedremo, il ricorso della Procura della Repubblica interpreta secondo una lettura ancor diversa da quelle sinora richiamate), sia con riguardo al tema della “misurabilità” o “misurazione” dell’inquinamento.

2. Il fatto e le (molte) contestazioni

Prima di affrontare il tema in diritto, appare opportuno illustrare in sintesi il caso deciso dalla Corte di Cassazione.

La vicenda riguarda due depuratori di acque reflue urbane di un Comune del salernitano ove non sarebbe stata svolta una corretta gestione, con conseguente recapito sul suolo ed in corpo d’acqua superficiale di scarichi non conformi ai limiti della Tabella 4 dell’Allegato 5 alla Parte III del D.Lgs. n. 152/2006.

Tale condotta dava luogo ad una serie di contestazioni, che dalla lettura della sentenza di legittimità paiono essere state avanzate dalla locale Procura (come sovente accade) “a grappolo”, ovvero senza particolare timore di incorrere in ridondanze o contraddizioni.

Segnatamente, nel caso di specie la medesima condotta fattuale veniva ricondotta alle figure del danneggiamento aggravato (art. 635, commi 2 e 3 c.p.), del getto pericoloso di cose (art. 674 c.p.), della violazione paesaggistica (art. 181 comma 1 *bis* D.Lgs. n. 42/2004), del superamento dei limiti tabellari per gli scarichi di acque reflue industriali

⁶ G. BATTARINO, “Detto in modo chiaro”: l’inquinamento esiste, in *www.questionegiustizia.it*, 8 novembre 2016; G. AMENDOLA, *La prima sentenza della Cassazione sul delitto di inquinamento ambientale*, cit.; C. RUGA RIVA, *Il delitto di inquinamento ambientale al vaglio della Cassazione: soluzioni e spunti di riflessione*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 22 novembre 2016.

⁷ A.L. VERGINE, *A proposito della prima (e della seconda) sentenza della Cassazione sul delitto di inquinamento ambientale*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2017, 1, p. 5 ss.

(art. 137, comma 5 D.Lgs. n. 152/2006) e, *dulcis in fundo*, di inquinamento ambientale *ex art. 452 bis c.p.*

Anche senza entrare nel merito del caso di specie, appare evidente che la contestazione del delitto ambientale di nuovo conio era potenzialmente configgente rispetto alla contestazione sia del delitto di danneggiamento (il quale spesso veniva chiamato ad adempiere in via “vicaria”, prima dell’entrata in vigore della L. n. 68/2015, a sanzionare condotte di compromissione dei beni ambientali; risulta tuttavia che i fatti contestati fossero anche anteriori alla nuova legge), sia con le varie ipotesi contravvenzionali, che dovrebbero, in via gradata, rappresentare una lesione meno incisiva del bene tutelato.

Senonché, il Giudice per le indagini preliminari rigettava la richiesta di sequestro preventivo della Procura (la sentenza di legittimità non si diffonde sui motivi di tale rigetto), che veniva invece applicato, a fronte del gravame interposto, dal Tribunale del riesame; lo stesso Collegio, tuttavia, escludeva la configurabilità sia della contravvenzione *ex art. 137 D.Lgs. n. 152/2006*, sia del delitto di inquinamento ambientale *ex art. 452 bis c.p.*

Quanto al primo reato, il Tribunale rilevava come i superamenti tabellari riguardassero esclusivamente sostanze “non pericolose”, diverse da quelle di cui alla Tabella 5 dell’Allegato 5 (aderendo ad un ormai consolidato orientamento, di cui tratteremo in breve in un successivo paragrafo).

In relazione, invece, al delitto di inquinamento, la decisione di riesame aveva da un lato escluso che la condotta in contestazione fosse caratterizzata da aspetti qualitativi e quantitativi rilevanti ed estesi; dall’altro, si era soffermata sull’interpretazione dell’aggettivo “misurabile”, rilevando che esso starebbe “*quasi a significare che la punibilità possa configurarsi solo ove si sia effettuato un accertamento tecnico specifico sul grado degli accertamenti inquinanti e sul loro rapporto con gli elementi naturali del corpo idrico recettore*”; osservava dunque il Tribunale che “*se per il perfezionamento della condotta è necessario che sia cristallizzato l’elemento della misurabilità della compromissione o del deterioramento, appare consequenziale, per la materializzazione del reato, procedere in facto a tale misurazione, con la conseguenza che, una volta eseguita il delitto potrebbe solo o consumarsi o restare inconfigura-*

bile” (dovendosi anche escludere, ad avviso del Collegio, la forma del tentativo in relazione al nuovo reato).

Il Procuratore della Repubblica di Salerno impugnava l’ordinanza per violazione di legge e per vizio di motivazione ed il Procuratore Generale sosteneva tale impugnazione, richiedendo con memoria scritta l’annullamento con rinvio; richiesta che trovava l’accoglimento della Corte di Cassazione.

3. *La decisione della Corte: la contravvenzione in materia di scarichi*

La sentenza in commento prende in esame entrambe le fattispecie in relazione alle quali il Tribunale del riesame aveva escluso il *fumus*.

La Corte, in primo luogo, ha confermato la decisione impugnata nella parte in cui quest’ultima aveva escluso la applicazione della contravvenzione di cui all’art. 137 commi 5 e 6 D.Lgs. n. 152/2006.

La conclusione sembra del tutto corretta: le sostanze in relazione alle quali, secondo la pubblica accusa, erano stati ritenuti superati i limiti tabellari, infatti, non rientrano tra quelle contemplate dalla Tabella 5 dell’Allegato 5 alla Parte terza del D.Lgs. n. 152/2006. Dunque, considerato il tenore di questo particolare illecito, come novellato dall’ormai non più recente legge n. 36/2010, non avrebbero dovuto esserci dubbi su una simile soluzione, che esclude, cioè, dall’area di applicazione della disposizione in esame il caso di cui si tratta.

Come noto, prima della modifica normativa appena ricordata era stata dibattuta la questione circa l’esatto significato del richiamo alle “sostanze indicate dalla Tabella 5 dell’Allegato 5” che, nell’originaria formulazione, era posto dopo il riferimento ai limiti fissati da enti territoriali o dall’autorità competente; il dubbio riguardava l’estensione della condotta illecita: se la contravvenzione avesse ad oggetto lo scarico oltre i limiti tabellari delle sostanze di cui alla menzionata Tabella 5; oppure se il riferimento a tali sostanze fosse da riferire soltanto alla condotta di violazione dei limiti fissati da regioni o province autonome⁸.

⁸ Per un approfondimento, si vedano L. PRATI, *Il legislatore fa chiarezza sul regime sanzionatorio degli scarichi idrici*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2009, p. 807; V. PAONE, *Acque reflue industriali: disciplina dei limiti tabellari*, *ivi*, 2010, p. 39; A.

Il legislatore del 2010, forse proprio per fugare tali dubbi, ha collocato il riferimento alle sostanze in questione all'inizio della disposizione. La giurisprudenza si è allineata a questa che pare davvero ormai l'unica interpretazione possibile, in base alla quale, i superamenti tabellari costituiscono reato solo se riguardano le sostanze indicate nella Tabella 5 dell'Allegato 5 alla parte terza del D.Lgs. n. 152/2006⁹; superamenti per altre sostanze previste dalle tabelle di cui al menzionato allegato 5 integrano invece, esclusivamente, l'illecito amministrativo di cui all'art. 133 dello stesso decreto¹⁰.

Torneremo in ogni caso ad occuparci del tema della contravvenzione, per quanto correttamente esclusa nel caso di specie, nel trattare dei "rapporti di vicinato" tra il nuovo delitto e le altre fattispecie a tutela dei medesimi beni ambientali, di cui diremo nell'ultimo paragrafo.

4. *La decisione della Corte: il reato di inquinamento ambientale*

Con riguardo alla questione che qui più interessa, la sentenza in commento richiama innanzitutto il tenore della decisione di primo grado e l'articolato ricorso interposto dal Procuratore della Repubblica, che con riguardo al reato di cui all'art. 452 *bis* c.p., presenta alcuni spunti di sicuro rilievo.

In primo luogo, il ricorso evidenziava che il reato di inquinamento, nell'ambito di una "gerarchia sanzionatoria" dei reati in materia ambientale, punisce le condotte intermedie che vanno a collocarsi tra le violazioni formali, sanzionate dalle contravvenzioni previste dal Testo Unico Ambientale e la fattispecie di cui all'art. 452 *quater* c.p. (disastro ambientale), applicabile per le condotte che arrechino un danno irreversibile o che possa essere eliminato solo con attività particolarmente onerose oppure a fronte di provvedimenti eccezionali.

Sul punto, dunque, il Procuratore si è espresso in termini conformi a quanto già correttamente delineato dalla precedente sentenza n.

MADEO, *La nuova disciplina sanzionatoria dello scarico di acque reflue*, in *Dir. pen. proc.*, 2010, p. 1040, alle cui ricche note si rinvia per ogni approfondimento.

⁹ L. BISORI, *Inquinamento delle acque*, in AA.VV., *Reati contro l'ambiente e il territorio*, a cura di Pelissero, Torino, 2013, p. 155.

¹⁰ Corte Cass. pen., Sez. III, 19 aprile 2011, n. 19753, CED 250338; conf. Corte Cass. pen., Sez. III, 12 novembre 2014, n. 10484, in *DeJure*.

46170, laddove si era evidenziato che la fattispecie di inquinamento non vede, tra i propri elementi costitutivi, l'irrimediabilità del pregiudizio ambientale.

Al più, si potrebbe puntualizzare (sempre nell'ottica di meglio inquadrare lo spazio "residuale" della fattispecie di inquinamento) che le contravvenzioni del D.Lgs. n. 152/2006 non attengono esclusivamente all'ipotesi di violazione meramente formale, ma continuano a sanzionare quelle violazioni che, pur determinando un pericolo o un pregiudizio concreto, appaiano "rimediabili" (o apparentemente rimediabili secondo la valutazione *ex ante* dell'organo accertatore) in applicazione del meccanismo estintivo della Parte VI *bis* del Testo Unico Ambientale o che comunque non presentino caratteri di significatività tali da integrare un vero e proprio inquinamento; ditalché, la configurabilità del reato di inquinamento dovrebbe presentare, a nostro avviso, quantomeno dei caratteri di "difficile rimediabilità".

Ma il punto di particolare interesse su cui si è diffuso il Procuratore (senza che la Corte prendesse poi espressa posizione) è quello della definizione delle condotte di "compromissione o deterioramento".

Secondo la prospettazione del ricorso, infatti, "l'interpretazione letterale dell'art. 452 bis c.p., in specie attraverso l'utilizzazione della disgiuntiva 'o', evidenzerebbe che la nuova norma incriminatrice preveda, al suo interno, due diverse ipotesi di reato, una di pericolo ed una di danno, secondo quanto sarebbe confermato dal D.Lgs. n. 152/2006, art. 300, contenente la disciplina di attuazione in Italia della direttiva 2004/35/CE. La prima condotta corrisponderebbe ai casi di 'compromissione' del bene ambientale, nel quale rientrerebbero tutte le ipotesi di 'esposizione a rischio di danno' all'ambiente, conformemente ai principi di provenienza comunitaria, riconosciuti dal D.Lgs. n. 152/2006, di 'precauzione' e 'prevenzione'. La seconda, evocata dal concetto di deterioramento, sanzionerebbe invece le condotte di 'danno', da accertare in concreto".

Del tutto evidente, dunque, che l'interpretazione prospettata dal Procuratore della Repubblica di Salerno introduce elementi distonici rispetto alla lettura della norma offerta (sia pur in epoca successiva alla presentazione del ricorso stesso) dalla prima sentenza della Corte in materia di inquinamento ambientale.

Come ricordato, infatti, tale decisione aveva rilevato che i termini “compromissione o deterioramento” sarebbero indicativi di fenomeni sostanzialmente negli effetti, entrambi di evento, e che si differenzerebbero quanto alla tipologia di “squilibrio” (funzionale o strutturale); inoltre, sotto il profilo sistematico, non sarebbero prospettabili i richiami al danno ambientale come definito dall’art. 300 D.Lgs. n. 152/2006.

Ora, come accennato, nella motivazione, la Corte si è limitata a richiamare l’asserto del ricorso del Procuratore, senza aderirvi ma nemmeno sollevando specifici rilievi sulla tesi giuridica palesemente difforme da quella affermata nella sentenza n. 46170, depositata solo pochi giorni prima di quella in commento.

Appare del resto indubbio che, al di là di una esplicita presa di posizione della Cassazione, quanto prospettato dal ricorso non sia condivisibile, sia quanto alla natura del reato (che vede l’evento di danno – e non già un mero “pericolo di compromissione” – quale elemento costitutivo), sia quanto al richiamo al generale principio di precauzione, giacché la fattispecie presuppone espressamente la violazione di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative¹¹.

Ma anche senza volersi “schierare”, in pendenza del giudizio di rinvio, per l’una o per l’altra lettura, basti qui osservare che – pure alla luce di quanto emerge dalla vicenda in esame – la definizione delle condotte sanzionate dalla fattispecie di inquinamento appare ancora lontana dal trovare un “sicuro approdo”; il che, occorre darne atto, conferma appieno tutte le perplessità emerse sin dall’emanazione della L. n. 68/2015 circa la tenuta della disposizione incriminatrice in punto di tassatività.

Ciò detto, veniamo ora a esaminare i motivi per cui, dopo avere riepilogato le doglianze del ricorso e la memoria del Procuratore Generale, la Corte è pervenuta all’annullamento con rinvio.

¹¹ Molto opportunamente è stato osservato che “*i principi generali non sono nient’altro che principi programmatici, i quali per trasformarsi da norme di azionale a norme di relazione vincolanti i privati, abbisognano di interpositio legislatoris, ovvero di un’opera di ponderazione (con altri principi, beni e valori) e implementazione, cui sono chiamati il legislatore ordinario e la pubblica amministrazione, non il giudice penale*” così, C. RUGA RIVA, *Il delitto di inquinamento ambientale al vaglio della Cassazione: soluzioni e spunti di riflessione*, cit., p. 4.

La sentenza rammenta preliminarmente che in materia di misure cautelari reali non è consentita la deduzione del vizio di motivazione, essendo ammesso il ricorso solo per violazione di legge; tuttavia, il vizio motivazionale perviene ad integrare una violazione di legge allorché l'apparato argomentativo della decisione impugnata risulti meramente apparente, cioè sia – secondo l'insegnamento delle Sezioni Unite - *“del tutto mancante o comunque privo dei requisiti minimi di coerenza, completezza e ragionevolezza, tanto da determinare l'inidoneità a rendere comprensibile la vicenda contestata e l'iter logico seguito dal giudice; è il caso, ad esempio, in cui il provvedimento non contenga l'esposizione delle ragioni in fatto e di diritto che sorreggono la decisione su un punto decisivo del giudizio e il cui esame sia stato del tutto pretermesso”*.

Accogliendo, sul punto, la prospettazione del Procuratore Generale, la decisione statuisce appunto che il Tribunale del riesame di Salerno sarebbe incorso in detto vizio di motivazione apparente, in quanto avrebbe mancato di analizzare le considerazioni in fatto ed in diritto sviluppate dal Procuratore della Repubblica di Salerno in sede di appello, limitandosi ad affermare apoditticamente che la condotta non sarebbe stata connotata da *“aspetti qualitativi e quantitativi davvero estesi”*; affermazione, peraltro, per certi versi contraddittoria rispetto al fatto che lo stesso Tribunale avesse riconosciuto il *fumus* dei reati di cui agli art. 635 c.p. e 674 c.p., dando atto di un concreto pregiudizio ambientale, riassunto dalla Corte come *“una situazione di inquinamento esteso, di danno per le matrici ambientali (suolo, fiume e mare) e di pericolo per la salute umana”*.

In effetti, per come riepilogato dalla Corte (non avendo a disposizione il provvedimento impugnato), non sfugge il “corto circuito” della motivazione del Collegio di merito; il quale tuttavia, di per sé considerato, si sarebbe risolto in un vizio di motivazione non rilevabile in sede di legittimità, se non fosse trasceso – come appunto ritenuto dalla Corte – addirittura in una radicale elusione dell'obbligo motivazionale, che ha dunque comportato l'annullamento con rinvio affinché il Tribunale del riesame esponga con motivazione più articolata e puntuale le ragioni per le quali ha ritenuto non ravvisabile la fattispecie criminosa.

Trattandosi, dunque, di vicenda ancora *sub iudice*, non è semplice soffermarsi oltre sulla vicenda concreta; appare tuttavia meritevole

rammentare che, per il vero, l'ordinanza cassata aveva specificato il motivo per cui, ad avviso del Collegio, non fosse ravvisabile il reato: come rammentato nel secondo paragrafo, infatti, il Tribunale del riesame aveva rilevato come “*la punibilità possa configurarsi solo ove si sia effettuato un accertamento tecnico specifico sul grado degli accertamenti inquinanti e sul loro rapporto con gli elementi naturali del corpo idrico recettore*” e che pertanto sia imprescindibile “*per la materializzazione del reato, procedere in facto a tale misurazione*”; in assenza di tale accertamento in concreto, il Collegio aveva ritenuto che la fattispecie di inquinamento non fosse configurabile.

In altri termini, dunque, il Tribunale pare avere traslato la nozione di “misurabilità” prevista dalla fattispecie quale definizione qualificativa delle condotte di compromissione o deterioramento a quella di “misurazione effettiva”; lettura che, per il vero, avrebbe potuto in astratto giustificare una decisione in punto di legittimità quale erronea applicazione della legge penale, ancor prima che quale vizio di motivazione apparente.

Il principio espresso dal Tribunale, tuttavia, merita di essere approfondito, per comprendere se, nell'applicazione della nuova fattispecie, sia possibile prescindere da una misurazione in concreto.

5. Il carattere “misurabile” della compromissione o del deterioramento

Si è già rammentato come rispetto al termine “misurabile” la prima sentenza in materia di inquinamento avesse statuito che essa vada inteso nel senso di “*quantitativamente apprezzabile o, comunque, oggettivamente misurabile*”.

In precedenti commenti, è stato rilevato che, limitando l'interpretazione del lemma al mero significato letterale dell'espressione, dovremmo rassegnarci a esegesi ovvie o paradossali. Se l'aggettivo “misurabile” fosse infatti da intendersi testualmente come “ciò che si può misurare”, esso avrebbe il solo scopo di escludere tautologicamente dall'area della disposizione le alterazioni talmente piccole da non essere percepibili (e dunque sarebbe una qualificazione inutile, giacché allora non si tratterebbe nemmeno di deterioramenti o

compromissioni), nonché quelli incommensurabili, ovvero giganteschi¹².

Preferiamo dunque continuare a ritenere che il riferimento alla necessaria “misurabilità” debba essere inteso tra l’altro come un monito alla giurisprudenza affinché, nella valutazione sul fatto, non dimentichi di affidarsi a rigorosi parametri scientifici, senza appoggiarsi a “formulette pigre”¹³.

In tal senso, appare dunque condivisibile, in linea di principio la valutazione di chi ha sostenuto che la misurabilità debba fare riferimento ad una valutazione differenziale tra lo condizione *quo ante* di una o più matrici e quella derivata dalla condotta lesiva dell’ambiente¹⁴.

Tale indicazione, tuttavia, non appare particolarmente distante da quanto affermato dal Tribunale di Salerno, che sembra ritenere indispensabile una effettiva misurazione (presupposto, tra l’altro della “valutazione differenziale” in questione).

Si potrebbe allora prospettare, per trovare un punto di sintesi, che la nozione di “misurabilità”, in sé considerata, esprima una potenzialità di misurazione (dovendosi dunque rifuggire da una prova costituita da mere impressioni sensoriali, che pure spesso trovano spazio in ambito processuale), e che tuttavia tale potenzialità debba risolversi in un’espressione concreta al fine di determinare l’esistenza e l’entità del danno.

E qui si torna al punto dolente: anche a voler dare una lettura costruttiva alla nozione di “misurabilità” o di “misurazione”, rimane ancora indefinito, e lasciato sostanzialmente al mutevole apprezzamento (per non dire all’arbitrio) del giudicante, il *quantum* di rilevanza penale di ciò che appaia appunto misurabile o che derivi dall’effettuazione della misura; cioè quale condotta abbia quella portata “significativa” richiesta in termini altrettanto indefiniti dalla stessa fattispecie.

Non vi è dubbio che, come affermato dalla Cassazione nella prima sentenza in materia di inquinamento, tale aggettivo “*denota senz’altro*

¹² Da ultimo, A.L. VERGINE, *A proposito della prima (e della seconda) sentenza della Cassazione sul delitto di inquinamento ambientale*, cit., p. 5 e s.

¹³ Condividono questa osservazione E. DI FIORINO, F. PROCOPIO, *Inquinamento ambientale: la Cassazione riempie di contenuti la nuova fattispecie incriminatrice*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2016, 12, p. 8.

¹⁴ In tal senso, G. BATTARINO, “*Detto in modo chiaro*”: *l’inquinamento esiste*, cit.

incisività e rilevanza”, ma ciò non aggiunge granché per comprendere l’ubicazione precisa dei confini tra lecito e illecito, tenuto anche conto che – condivisibilmente – i limiti imposti da specifiche discipline di settore possono costituire indicatori della sussistenza dell’inquinamento, ma non possono essere l’unico parametro con cui valutare la sussistenza o meno del deterioramento o della compromissione¹⁵.

Per quanto, dunque, siano già stati spesi numerosi ed autorevoli commenti¹⁶ sul tema della determinazione della soglia di offensività, proprio la variabilità di opinioni continua a mostrare il limite intrinseco ed irrisolto della fattispecie: pare evidente che la condotta debba determinare un danno non lieve, ma quale sia l’entità del danno oltre il quale sorge il presupposto per la illiceità la disposizione non lo dice.

Da qui, l’attesa di un “formante giudiziale” che appare ancora del tutto incerto ed incoerente rispetto all’esigenza costituzionale di prevedibilità del diritto penale, non consentendo al cittadino di operare a priori un distinguo tra lecito e illecito.

6. *Un tema sullo sfondo: i rapporti con gli altri reati*

Infine, riteniamo opportuno sottolineare un’ulteriore ragione per cui la sentenza in esame merita di essere segnalata. E non stiamo parlando di un passaggio della sentenza, ma del contesto in cui è stata

¹⁵ L’osservazione conferma l’indirizzo secondo il quale i limiti previsti dalla normativa ambientale in materia di contravvenzioni o autorizzazioni sono funzionali esclusivamente a tale contesto, e non posso essere utilizzati in modo automatico per sostenere l’esistenza di un fatto di inquinamento o, peggio, di disastro. Sul tema si vedano, almeno, A. GARGANI, *Reati contro l’incolumità pubblica*, Tomo II, in *Trattato di Diritto Penale*, diretto da Grosso, Padovani, Pagliaro, Vol. IX, Milano, 2013, p. 141, nonché F. D’ALESSANDRO, *Pericolo astratto e limiti soglia, le promesse non mantenute del diritto penale*, Milano, 2005, p. 277. E in giurisprudenza Corte Cass. pen., Sez. I, 19 settembre 2014, n. 45001, CED 261135; Corte Cass. pen., Sez. IV, 13 febbraio 2007, n. 15216, CED 236168.

¹⁶ Si sofferma in particolare sul significato da attribuire all’aggettivo C. RUGA RIVA, *Il delitto di inquinamento ambientale al vaglio della Cassazione: soluzioni e spunti di riflessione*, cit., p. 5 e s. secondo cui, tra l’altro, “la significatività allude a fenomeni di inquinamento seri e non fugaci [...] sia sul piano temporale che su quello della gravità dell’offesa”.

emessa; in altri termini della moltiplicazione delle fattispecie con cui la Corte si è dovuta confrontare.

Come accennato, dalla sintesi dei fatti riportati in motivazione, il Pubblico Ministero, in ordine a condotte di sversamento di acque reiterate nel tempo - prima sul suolo e poi in corso d'acqua superficiale, che confluiva nel mare - contestava ai titolari dello scarico e ai responsabili dei depuratori quattro diversi reati. Dall'art. 137 commi 5 e 6 D.Lgs. n. 152/2006 in quanto le acque scaricate avrebbero superato i limiti tabellari; all'art. 635 c.p. poiché le stesse acque contaminate avrebbero danneggiato suolo e acqua con cui sono entrate in contatto, all'art. 181 comma 1 *bis* D.Lgs. n. 542/2004 in quanto risorse protette dal codice dei beni culturali e del paesaggio sarebbero state alterate, rendendo ad esempio le medesime acque inidonee all'irrigazione e modificandone il colore; all'art. 674 c.p. per avere gettato in luogo pubblico cose atte a imbrattare e a molestare persone, ovvero le ormai note acque torbide e maleodoranti, fino appunto all'art. 452 *bis* c.p. per avere alterato e deteriorato porzioni significative, ancora una volta di suolo e acque. Precisiamo tuttavia che la condotta, se pure reiterata nel tempo, parrebbe proprio essere una sola: si sarebbe trattato – lo si ribadisce – di uno scarico, prima sul suolo e poi in acque superficiali, di acque contaminate.

Nessuno dei giudici occupatisi finora del procedimento, a quanto consta, avrebbe approfondito il problema della correttezza di una contestazione tanto affollata di fattispecie¹⁷.

Ora, qui non si può nemmeno accennare alla vasta e complessa tematica del rapporto fra concorso formale di reati e concorso apparente di norme, nell'ambito del quale trova applicazione il principio di specialità. Tuttavia, sia consentita almeno una breve riflessione sul caso concreto in esame.

¹⁷ Sottolinea la questione A.L. VERGINE, *A proposito della prima (e della seconda) sentenza della Cassazione sul delitto di inquinamento ambientale*, cit., p. 13 che propone alcuni “parametri da utilizzare per individuare i confini di una fattispecie rispetto all'altra”: il bene giuridico, il “significato da attribuire ai termini che tratteggiano la condotta” oppure “il rapporto di eventuale specialità di una previsione rispetto all'altra”. Sottolinea l'A. come “quest'ultimo sembrerebbe essere il convincimento del Tribunale del riesame”, concludendo però che sul punto la Corte evita di esprimersi.

Nei commenti ai disegni di legge e al testo definitivo della novella sugli “ecoreati” alcuni avevano evidenziato momenti di frizione fra le più “giovani” disposizioni e la disciplina precedente¹⁸. Al di là delle questioni relative alle singole fattispecie, altri avevano indicato una soluzione per l’ipotesi di una condotta riconducibile sia a una contravvenzione prevista dal Testo Unico Ambientale sia a uno dei delitti contro l’ambiente di cui al Titolo VI *bis*: la prima fattispecie, in tal caso, avrebbe dovuto essere ritenuta assorbita dalla seconda¹⁹.

Un problema di coordinamento della normativa più recente, tuttavia, non si pone solo con le contravvenzioni del Testo Unico Ambientale, ma anche con altri delitti pure presenti nel Codice penale, in particolare con quelli formulati in origine per tutelare beni differenti, ma utilizzati fino a poco tempo fa dalla giurisprudenza, in assenza di uno strumentario legislativo adeguato, anche per proteggere le aggressioni più gravi all’ambiente.

Esercitando un’attività di supplenza rispetto all’inerte legislatore, infatti, la Corte, tanto per fare qualche esempio, ha via via esteso l’ambito di applicazione di svariati reati, tra cui proprio quelli di dan-

¹⁸ A.L. VERGINE, *La strada dell’inferno è lastricata di buone intenzioni. A proposito del D.D.L. n. 1345/2014 sui delitti ambientali*, cit.; M. TELESKA, *Osservazioni sulla L. n. 68/2015 recante “disposizioni in materia di delitti contro l’ambiente”: ovvero i chiaroscuri di un’agognata riforma*, in *Dir. pen. cont.*, 17 luglio 2015, p. 30 s. In giurisprudenza si segnala Corte Cass. pen., Sez. IV, 21 aprile 2016, n. 29627 in *Dejure*, nell’ambito della quale il collegio delinea il rapporto tra contravvenzione e delitto di omessa bonifica “l’ipotesi dell’amministratore all’epoca dell’evento di contaminazione che continui nella carica fino al momento in cui a) presentato il progetto, allo stesso non sia data esecuzione nel termine previsto (nel qual caso si configura la contravvenzione di cui all’art. 257 T.U.A., se la condotta è colposa ed il delitto di cui all’art. 452 *terdecies* c.p. se dolosa); b) non essendo stato attivato o completato l’iter procedimentale finalizzato alla approvazione del progetto, può ritenersi inadempito l’obbligo di bonifica che giustifica la doverosità di tale attivazione (nel qual caso, non si configura la contravvenzione di cui all’art. 257 T.U.A., mancando un progetto approvato, ma può configurarsi il delitto di cui all’art. 452 *terdecies* c.p. nel caso di omissione dolosa”.

¹⁹ In questo senso Relazione Ufficio del Massimario, Settore Penale, cit. p. 8, nonché C. RUGA RIVA, *I nuovi ecoreati*, cit., p. 14. Entrambi tuttavia sottolineano come una lettura diversa potrebbe essere suggerita da chi valorizza il diverso bene giuridico protetto dai delitti (l’ambiente) e da (almeno alcune) contravvenzioni del TUA, ovvero la gestione in mano pubblica della risorsa.

neggiamento²⁰ e getto pericoloso di cose²¹, contestati nel caso in esame (ma anche di avvelenamento delle acque, art. 439 c.p.; adulterazione o contraffazione di sostanze alimentari, art. 440 c.p.).

Questa sorta di “diritto pretorio” che aveva ampliato l’area delle disposizioni menzionate oltre quelli che sembravano gli originari confini del penalmente rilevante delineati dal legislatore²², trovava la propria *ratio*, come detto, nella assenza di una disciplina di settore. Ora però che il Parlamento ha introdotto nel codice penale un intero titolo contenente disposizioni a tutela del bene ambiente, che è stato descritto, con espressione felice, una “mini codificazione 'verde'”²³, la situazione sembra assai cambiata.

Se si pone attenzione, poi, per quanto riguarda più specificamente il delitto di inquinamento ambientale, alla descrizione della condotta, pare evidente che siano punite tutte le aggressioni ad ogni risorsa conosciuta, considerate ognuna per sé e tutte nel loro complesso. Si tratta di una definizione tanto piccosa da suggerire all’interprete di escludere l’applicazione di tutte le disposizioni per così dire “di seconda scelta” rispetto a quella che appare come omnicomprensiva di ogni “attacco” al bene ambiente.

Ecco dunque l’auspicio: i delitti contro l’ambiente siano applicati alle condotte che ledono o mettono concretamente in pericolo il bene ambiente (in termini che non appaiano rimediabili attraverso la procedura di prescrizione della Parte VI *bis* D.Lgs. n. 152/2006), mentre gli altri reati tornino a essere applicati nel loro ambito, delineato dal diverso bene giuridico tutelato.

ROBERTO LOSENGO – CARLO MELZI D’ERIL

²⁰ Per un punto sulla situazione prima dell’entrata in vigore della legge n. 68/2015 si veda L. BISORI, *Inquinamento delle acque*, cit., p. 182 s.

²¹ Sul tema, sempre prima della novella, L. ARATO – A. MADEO, *Inquinamento atmosferico, acustico, elettromagnetico*, in AA.VV., *Reati contro l’ambiente e il territorio*, cit., p. 231 s.

²² Sottolinea “le difficoltà di adattamento nella materia ambientale di fattispecie originariamente pensate ad altri fini” P. FIMIANI, *La tutela penale dell’ambiente*, Milano, 2015, p. 75.

²³ C. RUGA RIVA, *Diritto penale dell’ambiente*, Torino, 2016, p. 43.

* * *

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV – ordinanza 10 ottobre 2016, n. 4163 –
Pres. Poli – Est. Taormina – Comune di Licata ed altri (avv. Polizzotto) c. Presidenza del Consiglio dei Ministri ed altri (Avv. Stato), Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare (n.c.) e Società Mediterranean Wind Offshore S.r.l. (avv.ti Sanino, Di Lullo e Cocoli).

Energia – Giurisdizione e competenza – Competenza territoriale dei T.A.R. – Ricorso avverso esclusione dalla procedura di VIA per la costruzione e l’esercizio di un impianto di produzione di energia alimentato da fonte eolica al largo della costa della Sicilia – Competenza territoriale del T.A.R. Sicilia e non del T.A.R. Lazio.

Rientra nella competenza territoriale del T.A.R. per la Sicilia, sede di Palermo, e non in quella del T.A.R. Lazio-Roma, un ricorso avverso l’esclusione dalla procedura di VIA per la costruzione e l’esercizio di un impianto di produzione di energia alimentato da fonte eolica al largo della costa del Comune di Butera; ciò anche nel caso in cui fosse impugnato un atto emanato da un’autorità statale che produce effetti limitatamente al territorio locale senza deroghe alla competenza ordinaria del T.A.R. locale di riferimento.

La competenza T.A.R. per gli impianti eolici *off shore*.

Con la sentenza in oggetto il Consiglio di Stato conferma l’orientamento della giurisprudenza amministrativa prevalente (tra le tante, si veda Cons. Stato, ordinanza n. 568/2011) che ha in diverse occasioni affermato che la competenza territoriale “ordinaria” del T.A.R. è inderogabile e deve essere accertata d’ufficio e, pertanto, occorre attenersi ad un’interpretazione letterale e restrittiva qualora invece si intenda attribuire la competenza al T.A.R. Lazio per determinate controversie.

Il criterio prevalente per l’individuazione del giudice competente consiste nell’individuazione del luogo di produzione degli “effetti diretti” dell’atto amministrativo impugnato a prescindere dalla circostanza che l’atto impugnato (nel caso di specie autorizzazione per gli impianti *off shore*) sia di competenza di un’autorità statale e non locale.

A conferma di quanto sopra, il Consiglio di Stato sottolinea che anche la giurisprudenza di legittimità tributaria (Corte Cass. civ., Sez. trib, 24 febbraio 2016, n. 3618) e la giurisprudenza penale (Corte Cass. pen., Sez. III, 4 dicembre 2013, n. 48507; 30 luglio 2013, n. 32941) hanno avuto modo di precisare che deve ritenersi esistente una potestà degli enti locali nell'ambito del mare territoriale, fino a una distanza di 12 miglia marine, pur con i limiti del caso.

Pertanto, deve ritenersi che ogni controversia vertente su opere e/o progetti da realizzare non su terra ferma bensì negli specchi d'acqua (pur adiacenti esclusivamente le coste di una singola e ben individuata regione) non rientri nella competenza del T.A.R. Lazio bensì in quella del T.A.R. locale di riferimento.

VERONICA VITIELLO

* * *

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI – 9 ottobre 2016, n. 4099 – *Pres. Santoro, Est. Mele* – Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (Avv. Stato Varrone) c. C. srl (n.c.), Regione Toscana (n.c.), Comune di Massa (n.c.), ARPA Toscana (n.c.).

Bonifica e risanamento ambientale – Bonifiche e rifiuti – Interventi di caratterizzazione, messa in sicurezza d'emergenza o definitiva, bonifica e ripristino ambientale – Imposizione solo al soggetto responsabile.

Bonifica e risanamento ambientale – Bonifiche e rifiuti – Soggetto responsabile – Accertamento della responsabilità – Adeguata istruttoria – Necessità.

Ai sensi degli artt. 242, comma 1, e 244, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, una volta riscontrato un fenomeno di potenziale contaminazione di un sito, gli interventi di caratterizzazione, messa in sicurezza d'emergenza o definitiva, di bonifica e di ripristino ambientale possono essere imposti dalla P.A. solamente ai soggetti responsabili dell'inquinamento e, quindi, ai soggetti che abbiano in tutto o in parte generato la contaminazione tramite un proprio comportamento commissivo od omissivo, legato all'inquinamento da un preciso nesso di causalità.

Al fine di individuare il responsabile dell'inquinamento di un sito nonché il nesso di causalità che lega il comportamento del responsabile all'effetto consistente nella contaminazione è necessario un rigoroso accertamento, che presuppone un'adeguata istruttoria, non essendo configurabile una sorta di responsabilità oggettiva facente capo al proprietario o al possessore dell'immobile in ragione di tale sola qualità.

L'accertamento del responsabile della contaminazione non costituisce solo un presupposto per ordinare la bonifica, ma rappresenta altresì un dovere della P.A.

1. *Premessa*

La decisione in commento, da un lato, consolida e ribadisce i recenti orientamenti giurisprudenziali sulla ripartizione degli obblighi di bonifica¹, dall'altro, offre uno spunto di riflessione sui doveri della P.A. in merito all'accertamento dell'inquinatore.

Il Consiglio di Stato, dunque, mette in evidenza diversi aspetti tra loro collegati che meritano di essere approfonditi.

2. *L'obbligo della P.A. di accertare il soggetto responsabile*

Nella pratica, accade molto spesso che una procedura di bonifica venga avviata volontariamente da un soggetto incolpevole, senza che sia poi effettivamente accertato il responsabile della contaminazione.

In molti altri casi, la procedura di bonifica non viene avviata ovvero rimane sostanzialmente ferma per anni, nella speranza che con il tempo nasca un interesse per il sito da parte di terzi², che si attivino spontaneamente per risolvere i problemi ambientali.

¹ Per come riassunti e ricostruiti dall'ordinanza dell'Adunanza Plenaria n. 21/2013, che peraltro ha trovato conferma anche nella sentenza della Corte di Giustizia europea del 4 marzo 2015 (causa C- 534/2013).

² Sintomatico è il caso dei siti contaminati oggetto di procedure fallimentari, rispetto ai quali il curatore non è responsabile della contaminazione (*ex multis*, T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, n. 1/2016) e normalmente non ha le risorse economiche per intervenire volontariamente (in disparte, peraltro, i tempi legati alla *par condicio creditorum*).

Pochi - e spesso mal gestiti dagli Enti locali - sono, invece, i casi di avvio di procedure nei confronti dei soggetti responsabili.

Occorre, invece, evidenziare che l'individuazione del soggetto responsabile della contaminazione è un obbligo di legge che grava sulla Provincia (o Città Metropolitana), espressamente sancito dall'art. 244, comma 2, del D.Lgs. n. 152/2006.

Tale obbligo, peraltro, non è fine a se stesso, ma deve essere letto in combinato disposto con un altro obbligo a carico della P.A., ossia quello di intervenire d'ufficio nella programmazione ed esecuzione della bonifica, qualora il responsabile non sia individuabile o non provveda e non provveda neppure il proprietario del sito o altro soggetto interessato³.

È bene ricordare, infatti, che l'impianto normativo definito dal D.Lgs. n. 152/2006 non contempla l'ipotesi di "non" bonifica di un sito potenzialmente contaminato, in quanto, in ultima istanza, è la pubblica amministrazione che deve dare corso alla procedura di bonifica, con possibilità di recupero integrale o parziale dei costi anche attraverso i rimedi previsti dall'art. 253.

Se originariamente l'inerzia della P.A. nell'avviare la procedura d'ufficio non trovava sanzioni specifiche, oggi non può escludersi la sussistenza di una responsabilità, anche penalmente rilevante, per l'omessa bonifica.

Infatti, mentre il reato sanzionato dall'art. 257 del D.Lgs. n. 152/2006 è espressamente circoscritto al responsabile della contaminazione ("*chiunque cagiona l'inquinamento*"), l'art. 452 *terdecies* c.p. sanziona chiunque che, essendo obbligato a procedere per legge alla bonifica di un sito contaminato (e, quindi, anche il Comune e la Regione, ovvero lo stesso Ministero dell'Ambiente), non ottemperi a tale obbligo.

Proprio in considerazione di ciò, diviene fondamentale per la Pubblica amministrazione porre in essere ogni necessaria e opportuna attività volta a individuare correttamente il responsabile della contaminazione, così da indirizzare tempestivamente nei confronti dello stesso

³ Combinato disposto tra l'art. 244, comma 3, e l'art. 250 del D.Lgs. n. 152/2006. Quest'ultimo imporrebbe al comune e, in subordine, alla regione di programmare i necessari interventi di bonifica e messa in sicurezza, ferma restando poi l'applicazione dell'art. 253 per il recupero dei costi sostenuti.

l'azione amministrativa, al fine di evitare che si possano imputare alla stessa P.A. omissioni o inadempimenti.

Inoltre, l'individuazione dell'inquinatore agevolerebbe anche il proprietario incolpevole intervenuto volontariamente a recuperare i costi sostenuti per la bonifica del sito.

L'accertamento del soggetto responsabile, tuttavia, non è sempre così facile o scontato e richiede molto spesso che vengano poste in essere diverse attività istruttorie, nonché che vengano soprattutto interpretati e letti correttamente – anche da un punto di vista giuridico – i risultati di tale istruttoria.

3. I criteri di imputazione della responsabilità

Come traspare anche dalla decisione in commento, l'accertamento del soggetto responsabile presuppone una indagine di tipo soggettivo e una indagine di tipo oggettivo.

Da un lato, infatti, occorre individuare il soggetto giuridico che ha posto in essere un determinato comportamento, dall'altro, occorre verificare che detto comportamento abbia oggettivamente causato la contaminazione (c.d. nesso di causalità).

Rispetto all'aspetto soggettivo, nei casi di contaminazioni storiche, occorrerà tenere conto anche della successione nel tempo dei diversi soggetti che hanno operato nel sito e che possono aver causato o concorso a causare la contaminazione.

In tal caso, occorre innanzitutto inquadrare il tipo di successione intervenuta tra gli operatori e, quindi, distinguere tra i casi di successione a titolo particolare (es. cessione di ramo d'azienda) e i casi di successione a titolo universale (fusioni e/o incorporazioni)⁴: nel primo caso, le responsabilità del dante causa devono essere distinte da quelle dell'avente causa, mentre nel secondo caso il successore universale eredita *ex lege* le responsabilità del succeduto⁵.

⁴ T.A.R. Toscana, Sez. II, 1 aprile 2011, n. 573.

⁵ Sul punto confronta stesso autore F. VANETTI, *Bonifiche: successione tra imprese e inquinamenti storici*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2007, 12, p. 1081, e F. VANETTI, *La responsabilità delle società per le contaminazioni storiche. Commento alla decisione del Consiglio di Stato n. 6055/2008 (depositata il 5 dicembre 2008)*, in www.giuristiambientali.it.

In caso di successione a titolo particolare, inoltre, è possibile che la condotta inquinatrice sia stata iniziata dal dante causa e, quindi, sia proseguita dall'avente causa. Occorre, dunque, domandarsi se i due soggetti siano solidalmente responsabili per la contaminazione causata dalla medesima attività, ovvero se debbano rispondere pro quota. La giurisprudenza parrebbe propendere per la prima ipotesi⁶.

Resta poi da comprendere se, in base ad una interpretazione estensiva del principio "chi inquina paga", possa riconoscersi una responsabilità di gruppo⁷.

Secondo la normativa comunitaria e nazionale oggi in vigore, tale responsabilità estesa non sussiste solo per il fatto di detenere una partecipazione maggioritaria nel capitale sociale di una società controllata, bensì richiede che la controllante eserciti un'effettiva direzione e coordinamento sulla figlia e che per effetto di tale direzione e coordinamento sia stato commesso l'illecito (ossia la contaminazione).

Infine, occorre altresì valutare se la responsabilità da inquinamento possa essere imputata a fronte di comportamenti omissivi da parte di soggetti che non hanno causato la contaminazione, ma che, pur a conoscenza di tale situazione, sono rimasti inerti e non hanno evitato l'aggravamento delle passività ambientali.

A tale riguardo, il Consiglio di Stato ha rigettato le tesi dell'Avvocatura di Stato volta a riconoscere una responsabilità di tipo omissivo in capo al proprietario incolpevole che non si è attivato spontaneamente, ritenendo che tale lettura della normativa di riferimento si sostanzierebbe in un "escamotages di carattere elusivo" volto a ribaltare il sistema di imputazione degli obblighi di bonifica previsto dal D.Lgs. n. 152/2006.

Ad avviso di chi scrive, tuttavia, occorrerebbe un ulteriore distinguo atteso che l'obbligo di notifica della contaminazione e l'attuazione

⁶ Sul punto T.A.R. Veneto, Sez. III, 25 febbraio 2014, n. 255. Cfr. F. VANETTI, *Successione fra società negli obblighi di bonifica e fissazione degli obiettivi con riferimento alle destinazioni d'uso previste negli strumenti di pianificazione generale*, in questa *Rivista*, 2014, 6, p. 761.

⁷ T.A.R. Abruzzo, Sez. I, 30 aprile 2014, n. 204 (riformata). Cfr. V. VITIELLO, *La responsabilità ambientale della capogruppo*, in questa *Rivista*, 2014, 5, p. 583; L. PRATI, *Verso una declinazione sostanziale del principio "chi inquina paga": la responsabilità del gruppo societario e dell'affittuario per la bonifica dei siti contaminati da terzi*, in *www.lexambiente.com*.

delle misure di prevenzione gravano anche sul proprietario incolpevole⁸.

Pertanto, qualora il soggetto non responsabile abbia ottemperato a tali obblighi, decidendo poi di non dare seguito alla bonifica, nessuna responsabilità ulteriore potrebbe gravare nei suoi confronti, atteso che con la notifica vengono informati gli Enti locali competenti ed obbligati a individuare il responsabile ovvero ad avviare la bonifica d'ufficio.

Qualora, invece, il proprietario incolpevole, una volta scoperta la contaminazione, ometta di informare gli Enti e di porre in essere le misure di prevenzione, la sua condotta omissiva – consistente peraltro in una violazione di un obbligo di legge – potrebbe in effetti far sorgere in capo allo stesso una responsabilità, perlomeno rispetto all'aggravamento della contaminazione che si sarebbe potuto ragionevolmente evitare con il tempestivo avvio della procedura e, quindi, con la notifica agli Enti⁹.

Così sinteticamente analizzati gli aspetti relativi all'accertamento "soggettivo", devono considerarsi le verifiche "oggettive", ossia quelle legate al nesso di causalità.

Non sfugge, infatti, che la medesima attività produttiva (es. realizzazione di un certo prodotto), gestita nel tempo da più operatori, potrebbe aver causato più eventi di contaminazione tra loro distinti ovvero potrebbe aver contribuito *pro tempore* a causare la medesima contaminazione.

In tal caso, occorrerà ricondurre – attraverso una valutazione dei contaminanti – l'inquinamento all'impiego di una specifica sostanza ovvero allo svolgimento di una specifica attività sulla base di un determinato periodo storico e sulla base di un ciclo produttivo, così da datare – per quanto tecnicamente possibile – la contaminazione.

La datazione della contaminazione e l'individuazione di diversi fenomeni di contaminazione nel medesimo sito, infatti, potrebbero anche portare alla individuazione di più soggetti responsabili che possono essere chiamati in causa dalla Pubblica amministrazione.

⁸ Sul punto confronta Cons. Stato, Ad. Plen. n. 21/2013.

⁹ Non a caso, l'art. 242, comma 1, del D.Lgs. n. 152/2006 impone la notifica entro 24 ore anche per le contaminazioni storiche con rischio di aggravamento. Di contro, il successivo comma 11, consente – in assenza di rischio di aggravamento – di notificare la contaminazione congiuntamente all'invio del piano della caratterizzazione, con il che è evidente che tale avvio della procedura non può logicamente e ragionevolmente avvenire nell'arco di 24 ore.

4. *L'istruttoria (presunzioni)*

Resta, quindi, da comprendere quali possano essere gli strumenti a disposizione della P.A. per accertare la responsabilità di una contaminazione.

Per quanto riguarda gli aspetti soggettivi, elementi importanti possono emergere dalle visure camerali dei soggetti che hanno operato in sito e dagli atti di trasferimento della proprietà trascritti nei pubblici registri.

Per quanto riguarda, invece, gli aspetti di natura oggettiva, è evidente che un semplice sopralluogo potrebbe non essere sufficiente a verificare, datare e ricondurre a uno specifico operatore la contaminazione.

È più probabile, invece, che tali elementi valutativi emergano una volta avviate le indagini o la caratterizzazione.

In tal caso, però, si pone un duplice problema.

Da un lato, l'ordinanza di bonifica notificata al soggetto responsabile interviene normalmente prima della caratterizzazione del sito, ossia quando il fenomeno di contaminazione non è ancora chiaramente definito.

In assenza di elementi oggettivi, quindi, potrebbe essere difficile individuare con certezza il soggetto responsabile ("nesso di causalità") a cui indirizzare l'ordinanza *ex art.* 244.

La giurisprudenza, però, ha riconosciuto alla P.A. la possibilità di ricorrere all'istituto delle presunzioni¹⁰, ribaltando così l'onere della prova.

Inoltre, secondo l'orientamento consolidato della giurisprudenza¹¹, nel diritto processuale amministrativo l'imputabilità di un evento illecito e il relativo nesso causale vanno accertati in base al principio "più probabile che non" e non in base ai principi del diritto penale che richiedono una certezza al di là di ogni ragionevole dubbio.

Le indicazioni giurisprudenziali, dunque, forniscono sostanzialmente alla P.A. uno strumento per poter avviare la procedura di bonifica nei confronti di un soggetto che può presumersi essere l'inquinatore, senza necessità di dover svolgere un accertamento scientifico.

¹⁰ Cons. Stato, Sez. V, 22 maggio 2015, n. 2569.

¹¹ T.A.R. Piemonte, Sez. I, 13 maggio 2016, n. 674.

Dall'altro lato, però, una volta avviata la procedura e una volta eseguita la caratterizzazione del sito, non è detto che non emergano nuove informazioni e circostanze che possano consentire alla P.A. di superare le presunzioni su cui si è fondato l'accertamento preliminare e, quindi, verificare in modo più puntuale le responsabilità per la contaminazione investigata.

In tal caso, qualora dovessero emergere nuovi elementi istruttori, la P.A. dovrebbe anche valutare se sussistano i presupposti per un riesame e per l'emissione di una nuova ordinanza, soprattutto nel caso in cui sia emersa la responsabilità di altri soggetti precedentemente non chiamati in causa.

L'accertamento del soggetto responsabile, dunque, non si esaurisce necessariamente con l'emissione dell'ordinanza di bonifica, ma può, e in alcuni casi deve, proseguire come attività istruttoria durante tutta la fase della procedura di bonifica.

5. Conclusioni

In conclusione e in estrema sintesi, l'accertamento del soggetto responsabile della contaminazione non è solo un dovere della P.A., ma deve avvenire anche attraverso puntuali verifiche e indagini.

In difetto di ciò, non solo si può configurare nei confronti della stessa P.A. un inadempimento ai propri obblighi, ma eventuali vizi o lacune istruttorie potranno giustificare l'impugnazione e eventualmente anche l'annullamento degli atti assunti ai sensi dell'art. 244 del D.Lgs. n. 152/2006.

FEDERICO VANETTI

* * *

I

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV – 27 marzo 2016, n. 1392 – *Pres.* Patroni Griffi, *Est.* Taormina – Ricorso R.G. n. 4253/2016 Comune di Melendugno (avv.ti De Giorgi Cezzi, Vecchio e Tagliaferro) c. Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Consiglio dei Mi-

nistri, Commissione Tecnica di Verifica dell'Impatto Ambientale VIA-VAS (Avv. Stato); Ricorso R.G. n. 4261/2016 Regione Puglia (avv.ti Alterio e Liberti) c. Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Interno, Ministero dello Sviluppo Economico (Avv. Stato).

VIA – Sindacato del giudice amministrativo – Limiti.

VIA – Procedure autonome di VIA per opere distinte ma connesse – Legittimità – Condizioni.

VIA – VIA positiva subordinata a prescrizioni – Legittimità – Principio di economicità e collaborazione.

Ambiente in generale – Valutazione della c.d. “Opzione Zero” a livello legislativo tramite inserimento della TAP nelle opere strategiche di rilevanza nazionale – Sufficienza.

Ambiente in generale – Legge Seveso (D.Lgs. n. 334/1999) – Applicabilità alla TAP – Esclusione – Principio di Precauzione – Portata – Ambito.

Il giudizio di compatibilità ambientale del procedimento di VIA è caratterizzato da profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa ed è quindi sindacabile dal giudice amministrativo solo in ipotesi di manifesta illogicità o travisamento dei fatti, omessa o insufficiente istruttoria.

Legittimamente opere distinte, anche se tra loro connesse, sono sottoposte a VIA autonoma, ove sia dimostrato – come nella specie – che le procedure non sono assunte in via elusiva, ma contemplano la ponderata valutazione di tutti gli aspetti ambientali.

In ossequio al principio di economicità dell'azione amministrativa e di collaborazione tra i soggetti del procedimento, è legittimo un giudizio positivo di compatibilità ambientale subordinato all'ottemperanza di prescrizioni.

La necessità della considerazione della c.d. “Opzione Zero”, cioè quella di non realizzare l'opera, è esclusa dal giudizio dell'amministrazione procedente quando la valutazione sia effettuata a livello legislativo tramite l'inserimento dell'opera tra quelle di carattere strategico e di preminente interesse nazionale (ex art. 37 decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133).

L'esclusione normativa dall'ambito di applicazione della c.d. legge Seveso del terminale di un gasdotto non può essere annullata dall'applicazione del principio di precauzione il quale – costituendo limite alla libertà di iniziativa economica e prevedendo una tutela “avanzata” anche ove permangano incertezze scientifiche – non può essere invocato a prescindere dal dato tecnico, che –

salvo i casi di manifesta inaffidabilità – abbia confermato l'esclusione della pericolosità dell'attività stabilita dalla normativa.

II

T.A.R. LAZIO, Roma, Sez. III – 20 aprile 2017, n. 4760 – Pres. De Michele, Est. Dongiovanni – Regione Puglia (avv. Alterio) c. Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (Avv. Stato).

VIA – Prescrizioni contenute nel provvedimento di VIA positiva per infrastruttura strategica e di preminente interesse dello Stato – Verifica di ottemperanza – Artt. 28 e 29 D.Lgs. n. 152/2006 – Competenza del MATT – Sussiste.

La verifica dell'ottemperanza alle prescrizioni del giudizio di compatibilità ambientale di un'infrastruttura strategica e di preminente interesse dello Stato, qual è la TAP, spetta anche al Ministero dell'Ambiente sebbene l'autorità normativamente individuata per il controllo sia la Regione.

Ancora due sentenze a favore della TAP (Trans Adriatic Pipeline): avanti tutta per il gasdotto da parte Consiglio di Stato e dal T.A.R. Lazio.

Il procedimento di VIA è stato esperito correttamente e la TAP non è soggetta alla legge Seveso.

Il controllo sulle prescrizioni è di competenza dello Stato e l'espianto degli ulivi salentini può continuare.

Eccoci a commentare altre sentenze a favore della TAP: a pochissime settimane di distanza il Consiglio di Stato, confermando due precedenti decisioni del T.A.R. Lazio, e il medesimo T.A.R. romano (in primo grado e ribaltando una decisione cautelare di sole due settimane prima) si sono pronunciati positivamente in relazione alla correttezza dei diversi procedimenti seguiti dall'Amministrazione centrale per la valutazione di impatto ambientale e delle misure implementative adottate anche in relazione all'espianto degli ulivi, dando sostanzialmente il

“via libera” alla realizzazione della TAP –*Trans Adriatic Pipeline*¹ – l’opera di costruzione del gasdotto che, partendo dall’Azerbaijan, transporterà gas naturale attraverso Turchia, Grecia ed Albania, fino ad arrivare in Italia, presso il terminale di ricezione nel comune di Melendugno in Salento.

La nota (e ormai annosa²) questione, di rilevanza “strategica” del gasdotto sia sotto un profilo normativo sia sotto un profilo politico e sociale, per quanto in questa sede maggiormente rileva, ha visto scontrarsi nel 2016 innanzi al T.A.R. Lazio (in due decisioni di primo grado relative ad altrettanti ricorsi presentati separatamente dal Comune di Melendugno e dalla Regione Puglia, poi riuniti in appello) e a fine del marzo scorso innanzi al Consiglio di Stato le Amministrazioni locali pugliesi e il Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare insieme alla Commissione Tecnica di VIA presso il Consiglio dei Ministri. Scontro che è poi proseguito nel mese di aprile 2017, su iniziativa della sola Regione Puglia questa volta, in relazione alla questione “applicativa” dell’espianto degli ulivi salentini: ad una prima vittoria cautelare (con decreto *inaudita altera parte*) è seguita a pochissimi

¹ Si tratta, più in dettaglio, della “Trans-Adriatic Pipeline – DN 900 (36)” che trasporterà in Europa il gas naturale proveniente dal giacimento di Shah Deniz, in Azerbaijan, mediante una condotta avente una lunghezza di oltre ottocento chilometri, gran parte dei quali sui fondali del Mar Caspio e del Mar Adriatico. La condotta, successivamente, incontrerà la costa pugliese a San Foca in Salento, nella Marina di Melendugno, Provincia di Lecce, e posata nel sottosuolo a 1,5 metri di profondità, attraverserà il territorio pugliese in forma di microtunnel, rendendosi completamente invisibile e annullando così l’impatto visivo. La condotta sotterranea sarà lunga otto chilometri circa e porterà il gas al Terminale di Ricezione (detto PRT – Pipeline Receiving Terminal) che, situandosi su un’area di dodici ettari, costituirà il centro di supervisione e controllo dell’intero gasdotto. Il ruolo del terminale sarà quello di misurare, controllare e, infine, immettere il gas naturale nella rete nazionale di Snam Rete Gas (tal fine sarà creata un’ulteriore condotta di cinquantacinque chilometri, che avrà il compito di portare il materiale gassoso in questione fino al Comune di Brindisi).

La porzione italiana del gasdotto TAP è composta da due tratti: uno *off-shore*, costituito da una condotta sottomarina che attraversa il Mar Adriatico lunga quarantacinque chilometri, e uno *on-shore* che, dal punto di approdo, percorrerà otto chilometri attraverso una condotta interrata. Chi abbia curiosità, può trovare tutte le informazioni sul sito internet <https://www.tap-ag.it/>.

² Si tratta – per la pronuncia del T.A.R. Lazio – dell’undicesima decisione sulla questione, resa dai giudici amministrativi.

giorni la decisione nel pieno merito del T.A.R. Lazio che ha ribaltato il provvedimento urgente, confermando ancora una volta la correttezza dell'operato dell'Amministrazione centrale e decretando, quindi, la continuazione dell'espianto degli ulivi.

Ma procediamo con ordine e cerchiamo di fornire – pur senza pretesa di esaustività – una qualche indicazione normativa sulla questione, certamente di grande interesse anche per il giurista ambientale sia per l'importanza dei temi trattati sia per la valutazione dei principi generali della nostra materia forniti dal Supremo Collegio.

A livello normativo, già nel 2010 l'Amministrazione centrale, con il decreto del Ministero dello Sviluppo Economico n. 48973 del 21 ottobre 2010, decise di includere la TAP nel progetto della rete nazionale dei gasdotti, inclusione confermata dal decreto interministeriale dell'8 marzo 2013, quale parte della Strategia Energetica Nazionale³, attribuendo all'opera una specifica rilevanza ai fini della politica energetica e infrastrutturale italiana. L'importanza generale del progetto TAP fu, poi, definitivamente ribadita a livello di normazione primaria nel 2014 dal decreto c.d. "Sblocca Italia"⁴, che ne sancì espressamente *l'interesse strategico, la priorità a carattere nazionale* e il carattere di

³ Questo ha approvato il documento contenente la Strategia energetica nazionale, in cui al Cap. 2 "Mercato competitivo del gas e Hub sud europeo" al punto 2 "Infrastrutture di importazione di GNL" si inserì tra i punti di azione "[...]la realizzazione di altre infrastrutture di importazione e stoccaggio in regime di esenzione dall'accesso dei terzi, con costi di investimento sostenuti dai soggetti proponenti, senza garanzia dei ricavi o contributi finanziari di natura pubblica. In particolare, si intende promuovere la costruzione dei progetti GNL recentemente autorizzati e di altri in fase di autorizzazione (e che non risultino selezionati dalla procedura di cui sopra), nonché, per quanto riguarda i gasdotti, promuovere l'apertura del Corridoio Sud per l'import di gas dall'area del Caspio e da altri Paesi verso l'Italia, in particolare il progetto TAP (Trans Adriatic Pipeline)".

⁴ Art. 37 del D.l. n. 133/2014, convertito con la L. n. 164/2014: per cui "Al fine di aumentare la sicurezza delle forniture di gas al sistema italiano ed europeo del gas naturale, anche in considerazione delle situazioni di crisi internazionali esistenti, i gasdotti di importazione di gas dall'estero, i terminali di rigassificazione di GNL, gli stoccaggi di gas naturale e le infrastrutture della rete nazionale di trasporto del gas naturale, incluse le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse rivestono carattere di interesse strategico e costituiscono una priorità a carattere nazionale e sono di pubblica utilità, nonché indifferibili e urgenti ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n.327....".

pubblica utilità, tutti elementi cruciali per la comprensione delle decisioni in commento.

I giudici amministrativi si sono, infatti, ricondotti a queste pregnanti caratteristiche per ribadire la legittimità del decreto Ministeriale del 11 settembre 2014 n. 223, con cui il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM) ha espresso la valutazione di compatibilità ambientale positiva (sulla base di un parere precedente reso in sede di Commissione VIA in Consiglio dei Ministri), sia pur soggetta a prescrizioni (anch'esse, come vedremo, correttamente ritenute legittime), della TAP ai sensi della normativa sulla VIA delle grandi opere.

La decisione del Consiglio di Stato, dopo aver riunito gli appelli contro le due sentenze di primo grado e aver dettagliatamente ricostruito in fatto le questioni decise dal T.A.R. Lazio nelle coeve decisioni n. 2017 e n. 2018 del 2016, si sofferma molto rapidamente e sinteticamente sui diversi punti sollevati dalle Amministrazioni appellanti, per scartarle in modo quasi lapidario, con esemplare chiarezza di motivazione in punto di diritto.

Il primo versante di censura, che risulta anche quello più articolato, si sofferma sulla presunta illegittimità "intrinseca" del provvedimento che statuisce la (positiva) valutazione di impatto ambientale dell'opera, declinatosi nel citato D.M. del 11 settembre 2014 n. 223, emanato dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM), reso a sua volta sulla scorta del parere tecnico della commissione di valutazione del 29 agosto 2014.

Secondo gli appellanti, la illegittimità del procedimento di VIA sarebbe determinata da diverse cause, prime fra tutte l'incompletezza del progetto del gasdotto, così come sottoposto alla valutazione di impatto ambientale, la conseguente erroneità dei dati tecnici posti a fondamento della stessa. Detta incompletezza o frammentarietà sarebbe stata determinata dal fatto che il progetto sottoposto al vaglio di valutazione di impatto ambientale riguarderebbe solo la realizzazione del gasdotto che attraversa il Mar Adriatico e che, attraversando nel sottosuolo la costa, giunge fino al terminale di Melendugno. Non sarebbe stata considerata, pertanto, la seconda parte dell'opera concernente il collegamento "interno" e cioè il tratto del gasdotto che collegherebbe il punto di approdo di Melendugno alla rete nazionale di distribuzione gesti-

ta da Snam, localizzata nel Comune di Mesagne, condotta essenziale per il funzionamento dell'impianto e per la distribuzione del gas in Italia.

La VIA, poi, sarebbe stata arbitrariamente spezzata in più valutazioni che non avrebbero tenuto conto dell'impatto complessivo dell'opera venendo, in sostanza ad eludere la *ratio* della normativa sul giudizio di compatibilità ambientale.

Infine, anche l'apposizione di "prescrizioni" o "condizioni" specifiche al giudizio positivo avrebbe reso il medesimo – nella sostanza – negativo e quindi censurabile, non essendo ammissibili compromessi nella valutazione ambientale.

Il Consiglio di Stato, tuttavia, esaminate tutte le censure (e, si deve dire, in alcuni casi "bacchettate" le Amministrazioni che, a quanto pare, avevano nei ricorsi in appello introdotto questioni nuove non dedotte in primo grado, oppure addirittura sopravvenute) immediatamente si esprime sull'infondatezza degli appelli, decretando una serie di conclusioni giuridiche che, come già osservato, per semplicità e sintesi possono equipararsi tutte a vere e proprie massime.

Innanzitutto il Consiglio di Stato – correttamente ad avviso di chi scrive – ricorda⁵ che sia pur vi siano diverse interpretazioni circa la natura del provvedimento di VIA, questo sia caratterizzato da un carattere di discrezionalità amministrativa particolarmente pregnante: tale caratteristica comporta una stretta limitazione del sindacato giurisdizionale del giudice amministrativo che, nel valutare la legittimità del provvedimento finale, potrà dichiararne l'illegittimità solo ove vi sia un difetto di logicità evidente, ovvero vi sia un travisamento dei fatti, una carenza o un difetto importante nell'istruttoria o ancora nel caso in cui vi sia stato uno sconfinamento del potere della Pubblica amministrazione. Tutte ipotesi concretamente non verificatesi, secondo il Supremo Collegio.

Nel solco del suo ragionamento, ed entrando nel merito, la decisione osserva inoltre come il progetto di allacciamento alla rete nazionale di competenza di Snam costituisca un progetto diverso e distinto rispetto a quello del gasdotto transnazionale, sia quanto alle finalità sia quanto alla differente titolarità giuridica, appartenendo il primo tratto

⁵ *Ex multis* Cons. Stato, Sez. I, 30 giugno 2016, n. 218 e Cons. Stato, Sez. V, 11 luglio 2016, n. 3059.

alla Società TAP e il secondo tratto al Gestore della Rete Nazionale Snam. La semplice interconnessione teleologica dei due tratti, secondo la decisione in commento, non comporta un obbligo di procedere ad un'unitaria valutazione di impatto, soprattutto considerando il fatto che entrambi i progetti sono sottoposti alla valutazione e che le argomentazioni addotte dalle amministrazioni appellanti a sostegno della necessità di un'unica valutazione non convincono sul diverso esito della procedura, ponendosi come esercizi ipotetici e astratti. Pertanto, sulla scorta di precedenti specifici di certo rilievo⁶, il Consiglio di Stato ha osservato che la *ratio* sottesa alla richiesta, in caso di ricorrenza di presupposti di unitarietà, di una valutazione di impatto ambientale unica è supportata dall'esigenza di impedire "artificiosi frazionamenti" dell'opera, eventualmente effettuati al fine di sottrarre quest'ultima alla dovuta valutazione di impatto ambientale⁷: frazionamenti che, nella specie, non sono stati in effetti ravvisati dal collegio o provati dalle parti ricorrenti⁸.

L'ulteriore motivo di carattere "procedimentale" avanzato dalle Amministrazioni ricorrenti riguarda l'apposizione da parte dell'autorità procedente di specifiche "prescrizioni" e "condizioni" alla VIA: anche a tale motivo, il Consiglio di Stato risponde osservando che la prassi non si ritiene illegittima in generale, limitandosi a richiamare i principi generali della L. n. 241/1990 in materia di efficienza dell'azione amministrativa e di necessaria collaborazione tra le parti. Condividendo, senz'altro, la conclusione cui è pervenuto il Consiglio di Stato, ci si limita ad osservare come, vista l'importanza della decisione, sarebbe forse stato utile spendere qualche riga in più sul punto, richiamando i poteri di verifica e controllo *post actum* della Pubblica amministrazione e ricordando la copiosa elaborazione giurisprudenziale in relazione all'apposizione di condizioni ai provvedimenti abilitativi

⁶ Si vedano, ad esempio, Cons. Stato, Sez. VI, 22 novembre 2006, n. 6831 anche in questo caso in tema di un metanodotto; Cons. Stato, Sez. VI, 16 marzo 2005, n. 1102, relativa al MOSE di Venezia.

⁷ Tale motivazione trova conferma anche nella giurisprudenza europea, *ex multis*, si veda Corte di Giustizia UE, Sez. I, 17 marzo 2011, n. 275.

⁸ In senso divergente si veda T.A.R. Lazio 16 dicembre 2002, n. 1456 avente a oggetto la realizzazione e valutazione di un progetto di porto turistico, le cui componenti necessaria al suo completo funzionamento dovevano essere valutate unitariamente.

in generale e ai consensi, posto che si tratta di questione molto rilevante sotto un profilo pratico per tutti gli operatori imprenditoriali e non solo di opere strategiche. Ma l'argomentazione dei giudici di Palazzo Spada appare talmente serrata da non consentire, questa volta, alcuna digressione.

Sotto un profilo più sostanzialistico, poi, i giudici hanno esaminato, rigettandole, le censure di legittimità del procedimento e del decreto ministeriale finale, in relazione alla mancata considerazione da parte dell'autorità amministrativa della c.d. "Opzione Zero" e cioè della possibilità di non procedere affatto alla realizzazione del gasdotto. In effetti tale questione non era stata affrontata dal Ministero e dalla commissione che, nell'esaminare undici alternative possibili, avevano comunque sempre opinato sulla base di scelte di fattibilità: a tale proposito il Consiglio di Stato ritiene dirimente e assolutamente insuperabile il fatto che l'opera fosse stata inserita in modo espresso tra quelle aventi carattere strategico e di preminente interesse nazionale, considerando tale circostanza assolutamente esclusiva della possibilità di valutare di non procedervi in alcun modo in sede di valutazione tecnica. Anche tale conclusione, talmente logica sotto un profilo giuridico da sembrare tautologica, forse avrebbe meritato qualche considerazione in più da parte dei giudici che, tuttavia, quasi per rassicurare il lettore giurista che è abituato a cercare impronte argomentative più articolate, continuano a sostenere come le valutazioni tecniche, sulle quali – com'è ovvio – non possono esprimersi, appaiano caratterizzate da una certa solidità, o quantomeno non siano seriamente contestate con argomentazioni tecniche di segno opposto.

Ancora, nel merito, il Consiglio affronta il tema, anche questo molto interessante, circa la procedura di superamento del dissenso in seno alla conferenza dei servizi dell'organo consultivo, essendosi opposta la Regione Puglia al parere poi reso dalla commissione VIA. Anche in questo caso il Consiglio di Stato dimostra di aderire totalmente alle opinioni del giudice di primo grado, ritenendo sufficiente la motivazione *per relationem*, richiamandosi a quest'ultimo (richiamandosi implicitamente, anche in questo caso, al principio di economicità ed efficienza dell'azione amministrativa).

Se gli appellanti ritengono che il dissenso espresso dalla Regione Puglia che avrebbe dovuto essere superato mediante l'adozione della

procedura di cui all'art. 52 *quinquies* comma 6 e, dunque, mediante la convocazione di un nuovo collegio tecnico, il supremo Collegio conferma la percorribilità della procedura tramite conferenza dei servizi ai sensi dell'14 *quater* comma 3 della L. n. 241/1990⁹.

Il secondo ambito sostanziale di censure da parte degli enti territoriali riguarda l'applicabilità della c.d. "legge Seveso" (D.Lgs. 17 agosto 1999, n. 334, che dando attuazione alla direttiva 96/82/CE, ha dettato disposizioni relative al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi a determinate sostanze pericolose, i c.d. grandi rischi¹⁰) al terminale di ricezione del gasdotto – denominato "PRT". Infatti, non rientrando nella nozione di "impianto", tale terminale non sarebbe stato soggetto all'applicazione della normativa in questione, che inserisce nel procedimento di valutazione anche il necessario preventivo consenso della Regione sul cui territorio si situerà l'opera. In particolare, la legge Seveso stabilisce all'art. 4 che restano esclusi dal proprio ambito di applicazione i casi di cui alla lettera d) dello stesso articolo e, segnatamente, "il trasporto di sostanze pericolose in condotta, comprese le stazioni di pompaggio, al di fuori degli stabilimenti di cui all'art. 2, comma 1". La questione relativa all'ambito di applicazione della legge Seveso viene affrontata dal Consiglio di Stato sotto due profili: il primo di stretta interpretazione giuridica, valutando – conformemente al giudice di primo grado – la stretta non applicabilità della normativa e il secondo in relazione all'applicazione del principio comunitario di precauzione in un'ipotesi in cui – secondo le Amministrazioni appellanti – il dato normativo poteva ritenersi insufficiente alla luce della pericolosità in concreto dell'attività svolta.

In verità, il problema della assoggettabilità del gasdotto alla direttiva Seveso era sorto già in sede di valutazione di impatto ambientale, posto che nel D.M. del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare n. 223 dell'11 settembre 2014, con il quale si decretava la compatibilità ambientale del tratto *on shore* del progetto, era

⁹ Il Cons. Stato aderisce al ragionamento esegetico seguito dal T.A.R. Lazio, il quale, aveva ritenuto che essendo intervenuto l'art. 1 comma 8 *bis* della L. 23 agosto 2004, n. 239 la norma di cui all'art. 52 *quinquies* comma 6 sarebbe stata di fatto sostituita.

¹⁰ L'art. 1, che definisce l'ambito di applicazione, recita: "Il presente decreto detta disposizioni finalizzate a prevenire incidenti rilevanti connessi a determinate sostanze pericolose e a limitarne le conseguenze per l'uomo e per l'ambiente".

stata inserita la prescrizione n. A13¹¹ che riguardava, nello specifico, l'acquisizione con riferimento al PRT del nulla osta di fattibilità (N.O.F.) rilasciato dalla Regione, in ossequio appunto alla normativa Seveso.

Le argomentazioni dei giudici anche in questo caso sono assai stringate: se, da un lato, vi è un'adesione al *dictum* di primo grado sotto un profilo per così dire "di rito" o "pregiudiziale" (con conseguente dichiarazione di totale carenza di competenza della Regione Puglia in materia e ciò perché la L. 7 maggio 2008, n. 6¹², attuativa della normativa Seveso, non sarebbe mai divenuta applicabile in assenza dall'accordo¹³ tra Stato e Regione), sia sotto un profilo sostanzialistico ritenendo esaustive le motivazioni del Tribunale Amministrativo in relazione all'assenza di "manipolazione" del gas sotto un profilo squisitamente materiale, dall'altro lato i giudici si attengono al dato letterale del D.M. impugnato per cui la necessità di un parere positivo da parte della Regione era stato posta in via del tutto ipotetica, solo "... *se ed in quanto prescritto e/o previsto*".

Ad ogni modo, nel corso della vicenda, i dubbi in merito alla applicabilità della legge Seveso erano stati chiariti anche dalla Commissione Europea, a cui il MATT aveva richiesto un parere, arrivando con il successivo D.M. 16 aprile 2015, n. 72¹⁴, ad escludere in modo esplicito l'applicazione della normativa sugli incidenti rilevanti al caso della TAP.

¹¹ Espressamente: "Prima del rilascio del provvedimento finale autorizzatorio dovrà essere acquisito il N.O.F. Nulla Osta di Fattibilità relativo al PRT emesso dal Comitato Tecnico Regionale Puglia del Ministero dell'Interno, Dipartimento Vigili del Fuoco del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile. Ogni variazione progettuale derivante da eventuali prescrizioni contenute nell'eventuale N.O.F. dovranno essere sottoposte a Verifica di Assoggettabilità a VIA da parte del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare".

¹² Tale Legge disciplina, secondo quanto disposto dall'articolo 18, comma 1, del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334, le competenze amministrative in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti connessi a determinate sostanze pericolose, al fine di prevenirli e di limitarne le conseguenze per l'uomo e per l'ambiente.

¹³ Sull'importanza di detto accordo, si veda Corte Cost., 24 luglio 2009, n. 248; Corte Cost., 1 febbraio 2006, n. 32; Corte Cost., 31 maggio 2005, n. 214.

¹⁴ Alle stesse conclusioni era inoltre giunto il Ministro dell'Interno con la nota del 25 novembre del 2014.

Le scarse considerazioni giuridiche, anche in questo caso, a supporto della decisione sono compensate da una generale notazione del Consiglio di Stato in relazione all'attendibilità sostanziale dei dati tecnici cui si è sempre affidato il MATT, contro i quali né il Comune di Melendugno né la Regione Puglia, secondo quanto risulta dalla decisione, hanno mai potuto opporre certezze scientifiche discordanti, limitandosi ad insinuare l'insufficienza del supporto tecnico senza però dare conto di marchiani errori o travisamenti da parte dell'amministrazione precedente.

Più pregnante dal punto di vista giuridico appare la parte della sentenza che – di fatto – condanna l'invocazione a sproposito del principio di precauzione per limitare attività economiche già considerate di rilievo e valutate anche sotto un profilo ambientale a livello di norma-zione primaria.

In effetti le Amministrazioni appellanti si erano orientate nella richiesta di applicazione del principio di precauzione¹⁵ per cercare di

¹⁵ Articolo 191 TFUE, il cui testo si riporta qui integralmente: *“La politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi: - salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, - protezione della salute umana, - utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, - promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici. 2. La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga". In tale contesto, le misure di armonizzazione rispondenti ad esigenze di protezione dell'ambiente comportano, nei casi opportuni, una clausola di salvaguardia che autorizza gli Stati membri a prendere, per motivi ambientali di natura non economica, misure provvisorie soggette ad una procedura di controllo dell'Unione.*

3. Nel predisporre la sua politica in materia ambientale l'Unione tiene conto: - dei dati scientifici e tecnici disponibili, - delle condizioni dell'ambiente nelle varie regioni dell'Unione, - dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione, - dello sviluppo socioeconomico dell'Unione nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato delle sue singole regioni. 4. Nell'ambito delle rispettive competenze, l'Unione e gli Stati membri collaborano con i paesi terzi e con le competenti organizzazioni internazionali. Le modalità della cooperazione dell'Unione possono formare oggetto di accordi tra questa ed i terzi interessati.

Il comma precedente non pregiudica la competenza degli Stati membri a negoziare nelle sedi internazionali e a concludere accordi internazionali.”

“far rientrare dalla finestra” un’applicazione della legge Seveso non consentita sotto un profilo testuale, basandosi sul fatto che ove la certezza scientifica sia carente, prudenza imponga la sospensione del giudizio su un’attività considerata potenzialmente pericolosa “in concreto”.

Anche in questo caso, il Consiglio di Stato rigetta un’impostazione estesa del principio di precauzione ricordando come – in effetti – tale principio soccorra ove all’incertezza della scienza sulla sussistenza di un pericolo non si sia già affiancata una valutazione tecnica credibile e sostenibile: ciò in considerazione del fatto che per impedire l’esercizio dell’iniziativa economica si debba comunque porre un interesse preponderante e supportato da dati reali, e che una valutazione precedente sull’insussistenza di un pericolo non possa essere cancellata dalla semplice preoccupazione di evitarlo¹⁶.

Ultima delle doglianze delle Amministrazioni territoriali, di stampo parzialmente diverso rispetto alle precedenti e sostanzialmente intesa a combattere la realizzazione del tratto *on shore* della TAP sul territorio salentino è quella relativa all’applicabilità dell’art.10 della L. 21 novembre 2000, n. 353¹⁷, norma che sancisce il divieto di edificazione

¹⁶ Per una disamina della giurisprudenza in tema di principio di precauzione in materia ambientale si vedano: Cons. Stato, 21 agosto 2013, n. 4227; Cons. Stato, 17 febbraio, n. 2495; Cons. Stato, Sez. V, 27 dicembre 2013, n. 6250 e la più recente Corte giustizia UE, Sez. I, 9 giugno 2016, n. 78.

¹⁷ Il cui comma 1 stabilisce che “*Le zone boscate ed i pascoli i cui soprassuoli siano stati percorsi dal fuoco non possono avere una destinazione diversa da quella preesistente all’incendio per almeno quindici anni. È comunque consentita la costruzione di opere pubbliche necessarie alla salvaguardia della pubblica incolumità e dell’ambiente. In tutti gli atti di compravendita di aree e immobili situati nelle predette zone, stipulati entro quindici anni dagli eventi previsti dal presente comma, deve essere espressamente richiamato il vincolo di cui al primo periodo, pena la nullità dell’atto. È inoltre vietata per dieci anni, sui predetti soprassuoli, la realizzazione di edifici nonché di strutture e infrastrutture finalizzate ad insediamenti civili ed attività produttive, fatti salvi i casi in cui per detta realizzazione sia stata già rilasciata, in data precedente l’incendio e sulla base degli strumenti urbanistici vigenti a tale data, la relativa autorizzazione o concessione. Sono vietate per cinque anni, sui predetti soprassuoli, le attività di rimboscimento e di ingegneria ambientale sostenute con risorse finanziarie pubbliche, salvo specifica autorizzazione concessa dal Ministro dell’ambiente, per le aree naturali protette statali, o dalla regione competente, negli altri casi, per documentate situazioni di dissesto idrogeologico e nelle situazioni in cui sia urgente un intervento per la tutela di particolari valori ambientali e paesaggistici.*”

e di modificare la precedente destinazione di piano sui suoli boschivi e pascolo che sono stati interessati da incendi nei quindici anni precedenti. Anche in tal caso il Consiglio di Stato rigetta laconicamente l'appello sulla base della semplice constatazione che la TAP non si situerebbe in superficie, ma si collocherebbe nel sottosuolo: tale dato di fatto comporterebbe l'applicazione generale della norma, come da sempre effettuata dalla giurisprudenza – in senso puramente letterale. Nessuno spazio, quindi, per interpretazioni in analogia e neppure estensive.

Questa, in sostanza, la motivazione, come detto molto sintetica e per punti del Consiglio di Stato, alla quale si affianca, a davvero pochissimi giorni, la sentenza del T.A.R. Lazio che, come già detto, si occupa della verifica dell'ottemperanza delle prescrizioni della VIA per la medesima TAP.

In questo secondo caso, i giudici romani avevano, in realtà, solo il 5 aprile 2017 sospeso in via cautelare con decreto *inaudita altera parte*, l'efficacia della nota n. 7170 del 27 marzo 2017 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare – Direzione Generale per le Valutazioni e Autorizzazioni Ambientali, a mezzo della quale si dichiarava ottemperata la prescrizione A.44¹⁸ contenuta all'interno del provvedimento di valutazione di impatto ambientale, e si affermava che le opere di espianto degli ulivi nell'area del cantiere attenevano ad una fase preparatoria, denominata Fase 0, diversa dall'attività necessaria per la realizzazione del microtunnel, afferenti alla Fase 1a e alla Fase 1b.

Al T.A.R. Lazio era ricorso, appunto la Regione Puglia al fine di fermare l'espianto e il successivo spostamento delle piante di ulivo, già per la gran parte asseritamente avvenuti, presenti nella zona interessata

Sono altresì vietati per dieci anni, limitatamente ai soprassuoli delle zone boscate percorsi dal fuoco, il pascolo e la caccia”.

¹⁸ Di seguito il testo integrale: “*Il proponente dovrà attuare tutte le misure di mitigazione e compensazione proposte nel SIA e nelle successive integrazioni. Prima dell'inizio dei lavori, dovrà essere presentato e sottoposto all'approvazione del Comune di Melendugno e della Regione Puglia, il progetto esecutivo relativo alle opere di mitigazione ambientale ed ai ripristini. In particolare, per quanto riguarda i ripristini vegetazionali, in riferimento al reimpianto degli ulivi, il progetto dovrà contenere tabelle sintetiche di confronto tra i rilievi ante operam e le ricollocazioni definitive post operam in maniera tale da consentire l'uso finale del suolo”.*

dal cantiere per la realizzazione del microtunnel e il giudice amministrativo – vista l’urgenza rappresentata – confidando di potersi pronunciare in breve termine, aveva in effetti sospeso le attività (tramite la sospensione dell’efficacia della nota impugnata).

A distanza di sole due settimane, tuttavia, il T.A.R. Lazio spazza via definitivamente ogni dubbio sulla legittimità dell’operato del MATT, da un lato, rilevando come non vi fosse la necessità sostanziale di sottoporre opere preparatorie alla realizzazione dei lavori alla procedura di esclusione da VIA, in quanto semplici attività propedeutiche tese alla formazione del cantiere e, dall’altro lato, osservando come gli enti territoriali non avessero formalizzato correttamente la procedura di dissenso per potersene dolere.

Ma, il rilievo principale intorno al quale ruota anche questa ultima sentenza riguarda la rilevanza del gasdotto quale “*infrastruttura strategica e di preminente interesse per lo Stato*”¹⁹ che, in quanto tale, rimarrebbe comunque – quanto alla verifica dell’ottemperanza delle prescrizioni previste dalla VIA positiva – di competenza del medesimo MATT. Non è perfettamente chiaro come tale competenza sia concorrente con la competenza indicata proprio nel D.M. 223/2014 (prescrizione A.44) in capo alla Regione quale “*ente vigilante*” che rimarrebbe comunque sussistente. Qualche dubbio, in questo caso, sull’eshaustività della motivazione della decisione del T.A.R. Lazio che, sebbene resa in forma abbreviata dovrebbe consentire la ricostruzione completa dell’*iter* logico giuridico seguito dal collegio giudicante, rimane all’interprete che si sente un pochino orfano di quei passaggi esplicativi che consentono anche un commento più espanso.

Non si esclude, quindi, che anche questa piccola parte del procedimento (e cioè quella relativa al microtunnel) possa dar luogo ad una dodicesima decisione sulla questione della TAP che, per la verità, ha di fronte ancora *iter* complesso e sicuramente combattuto stante la chiara ostilità del territorio salentino nel merito. Senza, quindi, assumere alcuna posizione in relazione al progetto che, certamente, riveste un’importanza strategica fondamentale per la situazione energetica ed infrastrutturale del nostro paese, ci si augura che sotto il profilo della correttezza dell’azione amministrativa si continui ad agire tenendo in debita considerazione tutti gli interessi e ad operare in piena conformi-

¹⁹ Contemplata nell’allegato II, punto n. 9 del D.Lgs. n. 152/2006.

tà a quelle normative comunitarie ambientali, ora così in pericolo – stante la crisi dell’istituzione europea nel suo complesso – che tuttavia garantiscono un’uniformità di principi applicativi invidiata in tutto il mondo, ricordando (a noi stessi) che la correttezza dell’azione amministrativa dovrebbe avere un effetto deflattivo sul contenzioso. Ci si permette, da ultimo, una piccola notazione di colore: entrambe le decisioni in commento concludono con la compensazione delle spese di giudizio, compensazione che non sembra supportata a livello di motivazione, essendo le statuizioni particolarmente severe nei confronti delle parti soccombenti (quantomeno degli appellanti al Consiglio di Stato). L’atteggiamento dei giudici amministrativi in questo caso si spiega solamente sulla base di una forma di giustizia equitativa considerata la natura di ente pubblico di tutte le parti ricorrenti/appellanti e soccombenti, nonché del principale resistente (e cioè il MATT): tale atteggiamento, tuttavia, non appare affatto porsi nella direzione che suggerisca una deflazione del contenzioso, ingenerando piuttosto qualche perplessità sull’effettiva totale soccombenza dei ricorrenti.

EVA MASCHIETTO - MICHELA LEGGIO

* * *

T.A.R. VENETO, Sez. III – 23 gennaio 2017, n. 65 – Pres. Settesoldi – Est. Coppari – S.I.L.O Pagnan S.r.l. (avv. Volpe) c. Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (avv. Distr.le di Venezia)

Bonifica e risanamento ambientale – “Chi inquina paga” – Soggetto interessato – Obblighi convenzionali con la P.A.

La fonte delle prescrizioni di risanamento, di messa in sicurezza e di bonifica dei siti può avere natura convenzionale. Ne segue che gli atti impugnati hanno attribuito al soggetto non responsabile dell’inquinamento oneri correlati al relativo risanamento in esecuzione di un accordo negoziale con la P.A.

Gli obblighi convenzionali con la P.A. superano il principio “chi inquina paga”.

La sentenza in commento si rivela di interesse in quanto si colloca all'interno di un recente indirizzo giurisprudenziale volto a dare rilievo ad eventuali impegni negoziali direttamente assunti dal privato nei confronti della Pubblica amministrazione ai fini dell'individuazione del soggetto a cui ingiungere l'esecuzione degli interventi di bonifica e ciò a prescindere dal fatto che tale soggetto privato sia anche responsabile della contaminazione¹.

Come noto, il D.Lgs. n. 152/2006 impone al responsabile della contaminazione l'obbligo a bonificare e, in subordine, alla pubblica amministrazione (Comune o Regione).

La giurisprudenza più recente ha chiarito che il proprietario incolpevole o altri soggetti interessati possono intervenire su base volontaria nella procedura di bonifica, ma non sono obbligati *ex lege* in tal senso².

La stessa giurisprudenza amministrativa ha altresì avuto modo di chiarire che la sussistenza di accordi tra privati in merito agli obblighi di bonifica (es. contratti di compravendita di immobili o aziende) vincolano esclusivamente i contraenti privati e, quindi, non sono opponibili alla Pubblica amministrazione, che continua ad avere titolo nei confronti del soggetto responsabile³.

La sentenza in esame, tuttavia, riguarda un'altra fattispecie, ossia il caso in cui un soggetto privato non responsabile si sia obbligato contrattualmente o convenzionalmente nei confronti della Pubblica amministrazione ad eseguire la bonifica del sito.

In tal caso, il T.A.R. ha riconosciuto legittime le prescrizioni rivolte direttamente al privato contrattualmente obbligato.

Invero, occorre ulteriormente domandarsi se la P.A. possa rivolgersi a tale soggetto utilizzando i poteri autoritativi attribuiteli dal D.Lgs.

¹ Sul punto, cfr. anche T.A.R. Brescia n. 48/2017.

² Cons. Stato, Ad. Plen. n. 21/2013, Corte Giustizia 4 marzo 2015, Causa C-534/2013, Cons. Stato n. 4647/2016.

³ *Ex multis*, Cons. Stato n. 4225/2015; L. PRATI, *Il principio "chi inquina paga" e le sue declinazioni in ordine all'affermazione di responsabilità per la bonifica dei siti contaminati*, in questa *Rivista*, 2015, 3, p. 433 ss. Alla luce di tale sentenza, quindi, la P.A. dovrà ingiungere l'ordine di bonifica al soggetto responsabile della contaminazione, senza considerare gli accordi privati in essere. Il soggetto responsabile, poi, potrà eventualmente far valere le previsioni contrattuali nei confronti della controparte.

n. 152/2006⁴, ovvero se la stessa P.A. debba avviare una azione per inadempimento contrattuale.

In entrambi i casi, la giurisdizione apparterrebbe al giudice amministrativo: nel caso dell'ordinanza *ex art.* 244 si instaurerebbe un giudizio di legittimità, mentre in caso di inadempimento contrattuale la questione verterebbe sui diritti soggettivi.

Pertanto, qualora l'obbligo a bonificare fosse contenuto in una convenzione urbanistica o simile, ovvero fosse contenuto in un accordo di programma o accordo simile⁵, secondo l'art. 133 del D.Lgs. n. 104/2010, sussisterebbe la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Ad ogni buon conto, mentre l'ordinanza a bonificare dovrebbe essere impugnata nel termine decadenziale di 60 giorni, l'accertamento degli obblighi degli inadempimenti contrattuali dovrebbe essere azionato e/o contestato entro il termine prescrizione di 10 anni.

In considerazione di quanto sopra, quindi, non verrebbe messo tanto in dubbio l'obbligo assunto nei confronti della P.A., quanto lo strumento attraverso il quale la P.A. dovrà attivarsi per ottenere l'adempimento.

Infine, la sussistenza di un obbligo convenzionale rileva anche con riferimento agli aspetti penali.

A tal riguardo, mentre non è possibile configurare in capo al soggetto privato inadempiente il reato previsto dall'art. 257 del D.Lgs. n. 152/2006, il quale presuppone che l'agente sia necessariamente colui che ha cagionato la contaminazione, non può escludersi che ricorrano i presupposti per la contestazione del reato di omessa bonifica previsto dall'art. 452 *terdecies* c.p. introdotto dalla L. n. 68/2015, fondandosi quest'ultima ipotesi di reato sulla sussistenza di un mero obbligo a bonificare sorto in base alla legge ovvero ad un ordine dell'autorità amministrativa.

FEDERICO VANETTI – LORENZO UGOLINI

⁴ Tramite l'emanazione di una ordinanza di bonifica ai sensi dell'art. 244 D.Lgs. n. 152/2006.

⁵ Art. 11 e 15 L. n. 241/1990. Non rientrerebbero invece nella giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo altri accordi contrattuali rispetto ai quali la P.A. opera esclusivamente su un piano paritetico con il soggetto privato.

* * *

T.A.R. LOMBARDIA, Brescia, Sez. I – 17 gennaio 2017, n. 48 – *Pres.* Calderoni, *Est.* Pedron – I. srl (avv.ti Sica, M. Gorlani e I. Gorlani) c. Comune di Castelli Calepio (avv.ti Bonomi e Codignola).

Bonifica e risanamento ambientale – Ulteriori interventi – Costi maggiori – Effetto liberatorio – Impegni contrattualmente assunti – Esclusione – Diritti edificatori – Recupero ambientale – Rischio implicito – Interventi prevedibili.

Bonifica e risanamento ambientale – Definitiva impossibilità della realizzazione del progetto immobiliare – Liberazione – Rallentamento procedura – Soluzioni provvisorie – Principi di buona fede e leale collaborazione – Rimodulazione operazioni bonifica.

Rifiuti – Rimozione – Proprietario – Art. 192, D.Lgs. n. 152/2006 – Esistenza di rifiuti – Consapevolezza – Posizione di responsabilità – Sussiste.

La circostanza che si rendano necessari ulteriori interventi di risanamento ambientale (come ad esempio l'estensione della bonifica) o che i costi degli interventi si rivelino maggiori di quanto preventivato non costituisce causa di liberazione rispetto agli impegni contrattualmente già assunti dal privato con la Pubblica amministrazione, poiché l'equilibrio economico alla base delle intese raggiunte per lo scambio tra diritti edificatori e recupero ambientale incorpora un rischio implicito a carico della parte privata, che si può stimare nelle maggiori spese necessarie per interventi non previsti ma prevedibili e tali che, sommati agli interventi previsti, non alterino l'ordine di grandezza della spesa ipotizzata inizialmente.

Solo la definitiva impossibilità materiale o giuridica della realizzazione del progetto immobiliare provoca la liberazione del privato dagli impegni di risanamento ambientale di un'area dismessa volontariamente assunti in tale prospettiva, mentre il rallentamento della procedura immobiliare lascia impregiudicati tali impegni, imponendo alle parti di negoziare soluzioni provvisorie nel rispetto dei principi di buona fede e leale collaborazione, dovendosi rimodulare le operazioni di bonifica per non esporre la parte privata al rischio di spese non bilanciate dalla sicura prospettiva della realizzazione del progetto immobiliare.

Non è qualificabile come proprietario incolpevole, ai sensi e per gli effetti dell'art. 192 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, il soggetto che acquista la proprietà di un'area sapendo dell'esistenza di rifiuti depositati su di essa,

in quanto per proprietario incolpevole si deve intendere il soggetto che, contro la sua volontà, ovvero senza atti di assenso o di tolleranza, ha subito il deposito di rifiuti sul proprio terreno; viceversa, la consapevolezza della situazione comporta che al passaggio della titolarità del bene sul piano privatistico si associ, sul piano pubblicistico, l'assunzione di una posizione di responsabilità circa la corretta gestione dei rifiuti.

Alcune considerazioni sullo “scambio” tra diritti edificatori e recupero ambientale: *caveat dominus!*

Il T.A.R. Lombardia, Brescia fornisce alcune interessanti precisazioni in merito agli effetti vincolanti degli impegni di risanamento ambientale volontariamente assunti dal soggetto privato, proprietario non responsabile dell'inquinamento presente in un'area dismessa, nei confronti della pubblica amministrazione a fronte dei vantaggi riconosciuti dall'ente sull'utilizzo futuro dell'area. L'insegnamento che se ne può trarre è il seguente: *caveat dominus!*

Ma procediamo con ordine.

La vicenda sottoposta all'esame del tribunale amministrativo ricalca un *cliché* abbastanza noto e diffuso: una società immobiliare subentrava nella proprietà di un sito dismesso, interessato per anni da attività industriale svolta dai precedenti proprietari, con la prospettiva di realizzare uno sviluppo immobiliare (nella specie, edificazione di un centro commerciale multifunzionale); operazione resa possibile grazie all'intervento del comune che, a fronte degli impegni di natura ambientale assunti dal privato e volti al recupero dell'area dismessa, concedeva a quest'ultimo, mediante l'approntamento degli opportuni strumenti urbanistici, i diritti edificatori su tale area per la realizzazione del predetto progetto.

In particolare, il nuovo proprietario dell'area subentrava, mediante un atto unilaterale d'obbligo irrevocabile, alla precedente proprietà (responsabile della contaminazione) negli impegni da quest'ultima già in precedenza assunti nei confronti della Pubblica amministrazione e contenuti in apposito protocollo d'intesa avente ad oggetto, in sostanza, lo scambio tra i diritti edificatori sull'area e alcuni impegni di recupero ambientale della stessa (tra cui la riqualificazione e la bonifica dell'area industriale dismessa, nonché la totale rimozione dei rifiuti ivi presenti per un costo stimato in circa un milione e settecentomila eu-

ro). Impegni che, appunto, venivano confermati nel citato atto unilaterale d'obbligo, a sua volta richiamato in una nuova e successiva convenzione urbanistica stipulata tra la società ricorrente e il comune in sostituzione di quella originaria conclusa dalla precedente proprietà.

Senonché, come purtroppo può accadere, con il progredire del procedimento di bonifica e risanamento ambientale le previsioni di intervento a carico del proprietario si rivelavano in concreto più onerose di quanto inizialmente previsto, avendo quest'ultimo eseguito ulteriori indagini rispetto a quelle inizialmente effettuate dal soggetto responsabile e precedente proprietario, all'esito delle quali venivano individuate nuove contaminazioni, nuove aree di intervento, nonché ulteriori quantitativi di rifiuti da asportare.

Non solo. Nel frattempo, il Consiglio di Stato aveva infatti annullato, su ricorso di un comune limitrofo contrario allo sviluppo immobiliare di quell'area per i potenziali effetti negativi sul proprio territorio, l'autorizzazione commerciale già rilasciata dal comune in esecuzione degli impegni contrattuali per la realizzazione del progetto immobiliare.

Su tali presupposti la società immobiliare chiedeva al comune quanto meno delle proroghe per il completamento del cronoprogramma della bonifica, senza tuttavia mai ottenerle. Contro i dinieghi di proroga e gli atti ad essi presupposti la ricorrente presentava quindi le impugnazioni che hanno dato luogo al procedimento sfociato nella sentenza in epigrafe.

La questione di diritto che i giudici amministrativi hanno dovuto affrontare attiene in sostanza alla portata degli impegni di risanamento ambientale contrattualmente assunti dal privato nei confronti della Pubblica amministrazione a fronte di eventi sopravvenuti impattanti sulle prospettive di sviluppo immobiliare (nella specie, l'annullamento dell'autorizzazione commerciale che avrebbe consentito la realizzazione del progetto immobiliare), che avevano determinato il nuovo proprietario ad assumere volontariamente i predetti impegni.

Il tribunale amministrativo, partendo dall'accertamento che il collegamento tra l'esecuzione delle operazioni di risanamento ambientale e la possibilità di realizzare il progetto di sviluppo immobiliare rivestiva carattere senza dubbio essenziale dell'intesa raggiunta tra il proprietario e il Comune, è giunto innanzitutto ad escludere, contrariamente a

quanto sostenuto dal comune, una valenza assoluta e autonoma delle vicende della bonifica e della rimozione dei rifiuti rispetto alla controprestazione pattuita (sviluppo immobiliare). Tale assunto merita senz'altro di essere condiviso, non potendosi considerare le (pur indubbe) ragioni di interesse pubblico, che imporrebbero di non abbandonare un'area inquinata, elemento di per sé sufficiente a derogare al principio "chi inquina paga", che, come noto, regola a livello comunitario le attribuzioni delle responsabilità in materia di bonifica e risanamento ambientale¹.

Ciò posto, è quindi necessario, anche ad avviso dei giudici amministrativi, individuare quale sia il titolo idoneo a far permanere in capo al proprietario incolpevole le obbligazioni riguardanti la bonifica e la rimozione dei rifiuti.

Qui il tribunale amministrativo fa una prima distinzione.

Mentre per la bonifica l'unico titolo idoneo può essere con tutta evidenza costituito dalla persistente portata precettiva delle intese raggiunte con il comune (sulla quale si tornerà a breve), per i rifiuti la situazione è differente.

Infatti, indipendentemente dall'eventuale sopraggiunta inefficacia dell'accordo tra privato e pubblica amministrazione invocata dalla ricorrente, in relazione a rimozione e smaltimento dei rifiuti occorre confrontarsi con l'art. 192 del D.Lgs. n. 152/2006, ai sensi del quale anche il proprietario "non responsabile" (del deposito dei rifiuti) può essere ritenuto "responsabile" (per la loro rimozione), ma solo nel caso in cui l'abbandono sia ad esso imputabile quanto meno a titolo di colpa. Senza voler entrare nella disamina di tale disposizione, occorre qui precisare che, se per proprietario incolpevole si deve intendere, ai sensi e per gli effetti del citato art. 192, *"il soggetto che, contro la sua volontà, ovvero senza atti di assenso o di tolleranza, ha subito il deposito dei rifiuti sul suo terreno"* (così la sentenza in epigrafe), allora diventa essenziale accertare, con riferimento alla situazione di subentrato nella proprietà di un'area ove siano stati in precedenza abbandonati rifiuti,

¹ Diversa sarebbe la situazione ove il proprietario dell'area risultasse poi essere anche il soggetto inquinatore (o il soggetto subentrato per successione nella posizione dell'inquinatore quale effetto di operazioni societarie), potendo in questo caso quest'ultimo essere obbligato all'esecuzione delle attività di bonifica a prescindere dalle sorti delle intese intervenute con la Pubblica amministrazione.

se vi sia consapevolezza o meno al momento del subentro in ordine alla presenza di tali rifiuti², discendendo da tale consapevolezza, come ricordato dai giudici amministrativi nel caso di specie, che al passaggio della titolarità del bene sul piano privatistico si associ, sul piano pubblicistico, l'assunzione di una posizione di responsabilità circa la corretta gestione dei rifiuti³.

Stante quanto precede, l'Ente, indipendentemente dalla sorte delle intese raggiunte con il privato, conserva a certe condizioni il potere di ordinare a quest'ultimo la rimozione e l'avvio a smaltimento dei rifiuti, in particolare, come affermato dal tribunale amministrativo nel caso di specie, quando egli abbia avuto conoscenza della presenza dei rifiuti sin dal momento dell'acquisto del terreno ove gli stessi si trovano.

Per quanto riguarda gli interventi di bonifica, invece, la situazione è in parte differente, in quanto l'unico titolo idoneo ad obbligare il proprietario, in assenza di una sua responsabilità nella causazione della contaminazione, all'esecuzione degli interventi⁴ è rappresentato dagli impegni contrattualmente assunti al riguardo nei confronti della Pubblica amministrazione⁵, rispetto ai quali i giudici amministrativi fanno

² Al riguardo, sembra potersi affermare la sussistenza di tale consapevolezza sia quando, come nel caso di specie, la presenza dei rifiuti era stata espressamente dichiarata dal venditore in contratto, sia quando, pur in assenza di una dichiarazione espressa, l'abbancamento sia evidente (ad es. accumulo di rifiuti sul suolo); situazione diametralmente opposta è invece quella in cui i rifiuti si trovino interrati o comunque non individuabili con l'ordinaria diligenza.

³ Ciò è peraltro in linea con il diritto comunitario, in base al quale incombe anche sul semplice "detentore" dei rifiuti, indipendentemente da un'indagine sulla responsabilità nella produzione degli stessi, l'obbligo di loro rimozione e di avvio a smaltimento o recupero, dovendosi intendere per tale "*il produttore dei rifiuti o la persona fisica o giuridica che ne è in possesso*" (così l'art. 3, par. 1, punto 6 della direttiva 2008/98/CE).

⁴ Ferme restando le ragioni di opportunità che potrebbero indurre egualmente il proprietario ad intervenire, quali i disagi discendenti dall'esecuzione degli interventi da parte dell'autorità ai sensi dell'art. 250 o dall'apposizione dell'onere reale ai sensi dell'art. 253.

⁵ Sull'idoneità degli impegni contrattuali a costituire fonte dell'obbligo di bonifica a carico del proprietario non responsabile dell'inquinamento si confrontino, da ultimo, T.A.R. Toscana, Sez. I, 11 novembre 2016, n. 1635 e T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, 29 giugno 2016, n. 1297. In assenza di tali impegni, infatti, sia la giurisprudenza interna (cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 13 novembre 2013, n. 25) che quella comunitaria (cfr. C.G.C.E., Sez. III, 4 marzo 2015 in causa C-

innanzitutto un'importante precisazione: tali impegni possono considerarsi vincolanti fin tanto che la realizzazione del progetto di sviluppo immobiliare – che aveva determinato il privato ad assumere volontariamente impegni di risanamento altrimenti a lui non spettanti – rimane “possibile”.

Occorre quindi capire che cosa si intende per “possibile”, individuando, di conseguenza, le circostanze che possono consentire al proprietario incolpevole di liberarsi, totalmente o parzialmente, dagli impegni già assunti nei confronti della Pubblica amministrazione o, quanto meno, di differirne l'esecuzione.

Al riguardo, il T.A.R. Lombardia sgombra subito il campo dalla possibilità che un atto dipendente esclusivamente dalla volontà del privato sia idoneo a liberarlo dalle obbligazioni volontariamente assunte, in particolare statuendo che il privato non può conseguire alcun effetto liberatorio semplicemente abbandonando il progetto immobiliare – essendo in tal caso necessaria l'accettazione di tale rinuncia da parte della pubblica amministrazione – od omettendo di compiere quanto necessario per il completamento delle procedure amministrative in atto – come può accadere nel caso di mancata effettuazione di indagini ambientali richieste dall'ente procedente o redazione e consegna di studi e progetti (piano di caratterizzazione, analisi di rischio, ecc.) – non potendo l'eventuale mancato rilascio di autorizzazioni che presuppongono una qualche iniziativa del soggetto privato costituire giusta causa di liberazione.

Ciò posto, neppure eventuali cause esterne alla volontà del proprietario sono idonee, se non a certe condizioni, a conseguire tale liberazione.

In particolare, i giudici amministrativi escludono che la sola eventuale necessità sopravvenuta di eseguire ulteriori interventi di risanamento ambientale (come, ad esempio, l'estensione della bonifica ad aree del sito in precedenza risultate “pulite”), così come l'imprevisto incremento dei costi degli interventi necessari al risanamento, possano liberare il proprietario incolpevole dalle proprie obbligazioni, dal momento che lo scambio tra diritti edificatori e risanamento ambientale

534/13) hanno chiarito che, allo stato attuale della legislazione italiana in materia, solo il responsabile dell'inquinamento ha un obbligo legale di provvedere alla bonifica dei terreni che ha inquinato.

crystallizzato nelle intese raggiunte tra la parte pubblica e quella privata deve intendersi come riferito all'intero sito di proprietà del privato, sul presupposto che non sarebbe ammissibile alcuna edificazione su un'area bonificata solo in parte.

Ciò, tuttavia, significa affermare, come di fatto affermato dal tribunale, che l'equilibrio economico alla base delle intese tra privato ed ente incorpora un rischio necessariamente "implicito" a carico della parte privata, che si sostanzia nelle maggiori spese necessarie al completamento della bonifica dell'intero sito.

A tale riguardo, i giudici amministrativi compiono tuttavia un'importante precisazione, laddove aggiungono che tale rischio incontra pur sempre il limite costituito dal fatto che le eventuali maggiori spese possono essere legate ad interventi sì imprevisti, ma che debbono comunque rientrare nella sfera della prevedibilità al momento dell'assunzione degli impegni contrattuali (e, quindi, del rischio economico), dovendosi intendere per tali quegli interventi "*che, sommati agli interventi previsti, non alterino l'ordine di grandezza della spesa ipotizzata inizialmente*". Del resto, ove non si ponesse un limite all'assunzione di tale "rischio implicito", gli impegni del soggetto privato diverrebbero del tutto incontrollabili e aleatori, con conseguente necessità di indagare se l'impegno contrattuale assunto sia effettivamente qualificabile in tal senso.

Tuttavia, non solo, come si è visto, un incremento dei costi stimati non è di per sé solo idoneo a liberare il proprietario incolpevole, ma neppure le vicende legate al correlato progetto di sviluppo immobiliare lo sono.

In particolare, poiché non è ravvisabile – ad avviso del T.A.R. – un rapporto di stretta dipendenza tra gli atti autorizzativi del progetto immobiliare e le singole operazioni di bonifica e risanamento dell'area, ne consegue che solo la definitiva impossibilità materiale o giuridica della realizzazione di tale progetto – in conseguenza, ad es., di modifiche normative, pareri sfavorevoli delle amministrazioni coinvolte o eventuali pronunce giurisdizionali – può provocare un'altrettanta definitiva liberazione del proprietario dagli impegni ambientali assunti.

Richiedendosi una impossibilità "definitiva", è da escludere che il proprietario possa invocare eventuali (quanto nella pratica molto probabili) ritardi e rallentamenti nel completamento della procedura im-

mobiliare di autorizzazione commerciale, i quali possono essere causati, come nel caso di specie, anche da vicende giurisdizionali dalle tempistiche di definizione quanto mai incerte e prolungate. Alla stessa stregua, neppure un eventuale annullamento delle autorizzazioni relative al progetto immobiliare, pur se statuito con sentenza passata in giudicato dopo anni di giudizio, potrebbe costituire causa di liberazione dagli impegni di risanamento dell'area, quanto meno fintantoché è possibile la rinnovazione della procedura immobiliare.

È agevole comprendere la portata significativa di tali statuizioni ove applicata nei confronti degli operatori economici privati, che considerano la risorsa tempo una delle variabili fondamentali, se non decisive, per determinare la vantaggiosità o la stessa fattibilità della realizzazione di un progetto di sviluppo immobiliare.

Ma il proprietario incolpevole che si dovesse trovare in questa situazione senza essersi adeguatamente protetto in sede di assunzione degli impegni, che rimedi potrebbe esperire? Anche sotto questo profilo il tribunale amministrativo offre alcuni (parziali) spunti di riflessione, che verranno ora passati brevemente in rassegna.

Innanzitutto, nel caso di aumento dei costi per l'esecuzione degli interventi non previsti, né inizialmente prevedibili, il soggetto privato sarebbe legittimato unicamente a chiedere all'Ente delle compensazioni volte a ristabilire l'equilibrio economico delle intese raggiunte, restando infatti in ogni caso ferma l'efficacia degli impegni assunti. Tali compensazioni, secondo i giudici amministrativi, potrebbero assumere le forme di minori contributi di costruzione, soluzioni perequative riguardanti i diritti edificatori, oppure ancora rimodulazioni delle operazioni di bonifica, in ogni caso essendo rimessa all'ente la scelta (da motivare) su quale strumento utilizzare.

Tale soluzione non convince pienamente, dal momento che un'alterazione consistente dei costi non prevedibile al momento dell'assunzione del vincolo contrattuale potrebbe integrare gli estremi dell'eccessiva onerosità sopravvenuta ai sensi e per gli effetti degli artt. 1467 e ss. del Codice civile, ove ne dovessero sussistere i relativi presupposti⁶. In tal caso, pare difficile negare al proprietario il diritto di

⁶ In particolare, il verificarsi di avvenimenti straordinari e imprevedibili e l'assenza di aleatorietà nel contratto, per natura o per volontà delle parti.

richiedere la risoluzione del contratto, con tutto ciò che consegue in merito agli effetti della risoluzione stabiliti dall'art. 1458.

Nel caso, invece, in cui il predetto aumento dei costi rientri nel cd. rischio "implicito" assunto dalla parte privata, di cui si è detto, allora il proprietario resterebbe obbligato all'ultimazione degli interventi senza poter pretendere alcunché dalla pubblica amministrazione.

Nella seconda ipotesi, ossia di definitiva impossibilità materiale o giuridica della realizzazione del progetto di sviluppo immobiliare, il proprietario potrebbe decidere di liberarsi dal vincolo contrattuale assunto⁷, restando fermo, precisa il tribunale amministrativo, il diritto di chiedere all'ente per le eventuali opere già eseguite le compensazioni sopra enucleate per aver sostenuto dei costi nell'interesse dell'ambiente senza essere autore materiale dell'inquinamento.

Infine, ove l'impossibilità materiale o giuridica non rivesta carattere definitivo, ma determini solo un rallentamento della procedura di realizzazione del progetto di sviluppo immobiliare, essa impone alle parti solo di negoziare soluzioni provvisorie nel rispetto dei principi di buona fede e leale collaborazione (quali ad esempio una rimodulazione degli interventi di bonifica) *"per non esporre la parte privata al rischio di spese non bilanciate dalla sicura prospettiva della realizzazione del centro commerciale"* (così la sentenza in commento). Al riguardo, è da escludere che il proprietario possa beneficiare automaticamente del differimento del termine di inizio e fine lavori *ex art. 30, comma 3 bis D.L. n. 69/2013*, poiché, precisa sempre il tribunale amministrativo, tale norma, riguardando le convenzioni di lottizzazione, può essere riferita al più alle opere di urbanizzazione e non anche all'esecuzione delle opere di risanamento ambientale, che tutelano interessi diversi e superiori rispetto a quelli urbanistici.

In conclusione, i principi ricavabili dalla sentenza in commento, anche a tratti condivisibili, devono servire a mettere bene in guardia il proprietario non responsabile della contaminazione dal sottovalutare la portata di allettanti ipotesi di scambio tra (quasi sempre incerti e gravosi) impegni di risanamento ambientale e (future) prospettive di sviluppo immobiliare, dovendo quest'ultimo porre particolare attenzione nella redazione non solo, come già noto, degli accordi contrat-

⁷ E ciò, a differenza di quanto statuito in merito all'aumento dei costi, pare più in linea con le pertinenti disposizioni codicistiche.

tuali con il venditore in sede di acquisto di un'area inquinata o potenzialmente tale, ma anche delle intese o degli atti unilaterali d'obbligo nei confronti della pubblica amministrazione diretti allo scambio tra impegni di risanamento ambientale e vantaggi (*rectius*, potenziali vantaggi) riconosciuti dall'ente sull'utilizzo futuro dell'area.

In particolare, tra le altre accortezze, vale la pena menzionare l'inserimento, in modo espresso e univoco, non solo del collegamento tra l'interesse ambientale e quello edificatorio, ma anche di un'espressa clausola risolutiva riferita all'ipotesi del mancato ottenimento delle autorizzazioni e di quant'altro necessario alla realizzazione del progetto, indicando anche le relative tempistiche e regolando, ove possibile, le eventuali conseguenze patrimoniali. Sotto quest'ultimo aspetto, inoltre, è parimenti consigliabile prevedere clausole volte a regolamentare i casi di onerosità sopravvenuta in merito all'esecuzione degli interventi di bonifica, con possibilità di rinunciare al progetto e contestualmente liberarsi dagli impegni ambientali assunti.

È sì vero che, in tali casi, vi sono certamente evidenti ragioni di interesse pubblico che imporrebbero di non abbandonare le operazioni volte al risanamento di un'area contaminata, ma è altrettanto vero che, sempre in tali eventualità, continuerebbe ad operare la normativa in tema di bonifica, come se le intese tra proprietario non responsabile e pubblica amministrazione non fossero mai state raggiunte, e con l'eventualità che alcune fasi del procedimento siano già state comunque completate positivamente nel momento del venir meno delle intese con il proprietario dell'area.

EMANUELE POMINI

* * *

T.A.R. VENETO, Sez. III – 2 novembre 2016, n. 1225 – *Pres.* Settesoldi, *Est.* Rinaldi – Nec srl, M.C. srl (avv.ti Marocco e Schizzerotto) c. Regione Veneto (avv.ti Cusin e Zanon), Provincia di Verona, Arpav – Azienda Regionale per la Prevenzione e Protezione Ambientale del Veneto, Consorzio di Bonifica Veronese (n.c.), Comune di Roverchiara (avv.ti Baciga e Zambelli).

Valutazione di impatto ambientale – Natura della VIA – Posizioni soggettive coinvolte – Discrezionalità della P.A. – Discrezionalità tecnica – Sindacato del G.A. – Limiti del sindacato giurisdizionale – Diniego – Motivazione per relationem.

Nel rendere il giudizio di valutazione di impatto ambientale, l'Amministrazione esercita una amplissima discrezionalità che non si esaurisce in un mero giudizio tecnico, in quanto tale suscettibile di verifica tout court sulla base di oggettivi criteri di misurazione, ma presenta al contempo profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa sul piano dell'apprezzamento degli interessi pubblici e privati coinvolti e della loro ponderazione rispetto all'interesse all'esecuzione dell'opera o del progetto. Questo apprezzamento è sindacabile dal giudice amministrativo soltanto in ipotesi di manifesta illogicità o travisamento dei fatti, nel caso in cui l'istruttoria sia mancata, o sia stata svolta in modo inadeguato, e sia perciò evidente lo sconfinamento del potere discrezionale riconosciuto all'Amministrazione.

Discrezionalità della P.A. e sindacato del G.A. in materia di VIA.

Il T.A.R. Veneto è stato adito per l'annullamento della deliberazione di Giunta regionale con la quale la Regione Veneto ha espresso giudizio negativo sulla compatibilità ambientale del progetto presentato dalle società ricorrenti, per la realizzazione di una discarica di rifiuti contenenti amianto e ha negato altresì l'autorizzazione integrata ambientale.

Il progetto, presentato ad ottobre 2008, secondo quanto riportato anche nelle cronache locali - in cui ha avuto ampia risonanza la vicenda - prevedeva la costruzione di una discarica di 500 metri cubi nelle ex cave di argilla nel Comune di Roverchiara dove i c.d. "laghetti", una volta prosciugati, avrebbero ospitato le fosse di stoccaggio delle lastre in cemento-amianto.

La delibera impugnata è stata emanata a valle di una complessa istruttoria e ha recepito il parere negativo della Commissione VIA nonché i rilievi delle altre autorità che sono state coinvolte. I motivi ostativi alla positiva conclusione del procedimento individuati durante l'istruttoria sono molteplici: a) l'area è classificata nel PAT come esondabile e, di fatto, situata vicino ad una zona oggetto di almeno un alla-

gamento negli ultimi venti anni, ragion per cui non è parso possibile derogare alle disposizioni sull'esondabilità in ragione della necessaria garanzia di sicurezza idraulica dell'area; b) il progetto è contrario alle previsioni del D.Lgs. n. 36/2003 sulla localizzazione degli impianti, che escludono come regola generale l'ubicazione degli stessi in aree esondabili, instabili e alluvionabili; c) l'intervento ipotizzato risulta contrario al D.Lgs. n. 36/2003 per quanto concerne la realizzazione del franco minimo dalla falda freatica con conseguente rischio di inquinamento della falda; d) la Sezione bacino idrografico Adige Po - Sezione di Verona (già Servizio Forestale regionale di Verona) ha classificato l'area come parzialmente boscata e, pertanto, vincolata ai sensi dell'art. 142 comma 1 lett. g) del D.Lgs. n. 42/2004; e) dal punto di vista paesaggistico, il progetto presentato prevede delle colline fuori terra ritenute incompatibili con le caratteristiche pianeggianti del paesaggio; f) inoltre, la zona è individuata nel Piano d'Area delle Pianure e Valli Grandi Veronesi come "*di fragilità di origine antropica*", di talché non è ammissibile in tale area un intervento che ne modifichi i caratteri naturalistici e ne deteriori le funzioni ecosistemiche, già oggetto di un progetto di risanamento delle cave dismesse che si trovano nell'area, incompatibile quindi con la realizzazione di una discarica; g) l'intervento sì come progettato risulta inoltre contrario al PRG, che fa ricadere l'area nella ZTO di area umida di tutela ambientale paesaggistica; h) infine, si evidenzia l'insufficienza del diaframma bentonico predisposto nel progetto ad assicurare il franco di falda.

Già ad una prima lettura del "fatto", gli stralci dei pareri citati nella sentenza non lasciano dubbi riguardo alla contrarietà delle autorità in riferimento alla compatibilità del progetto alle peculiarità dell'area in cui le società intendevano realizzarlo. In particolare, inoltre, la classificazione dell'area come vincolata a destinazione boscata (*sub* lettera d) ha determinato indubbiamente l'esito negativo del parere di compatibilità paesaggistica ai fini del rilascio del parere di compatibilità ambientale.

Enunciati i fatti, il Collegio si sofferma poi sull'analisi di tre questioni principali di diritto: la natura della VIA, le posizioni soggettive coinvolte e il sindacato esercitabile dal G.A.

La VIA, come noto, è un procedimento amministrativo che ha ad oggetto la verifica delle conseguenze ambientali di un determinato

progetto od opera che si intendono realizzare, pubblici o privati che siano, e uno dei punti nodali sul quale si è sviluppata anche la giurisprudenza concerne il tipo di discrezionalità che caratterizza il predetto procedimento.

Secondo un orientamento¹ più risalente la VIA sarebbe caratterizzata da una discrezionalità prettamente tecnica (cfr. T.A.R. Trentino-Alto Adige n. 327/2006), recante un giudizio prognostico di compatibilità del progetto sulla base di condizioni oggettive e misurabili. Come noto, la discrezionalità tecnica ricorre quando l'esame di fatti rilevanti per l'esercizio del potere pubblico necessiti del ricorso a cognizioni tecniche o scientifiche nell'ambito delle quali la Pubblica amministrazione compie una valutazione di fatti alla stregua di canoni scientifici e tecnici, e non svolge alcun contemperamento degli interessi coinvolti, come invece avviene in caso di discrezionalità amministrativa c.d. "pura". Tale inquadramento, di VIA quale giudizio tecnico, inteso come analisi di fatti ma non di interessi, determinava una possibilità di ingerenza assai limitata in sede di scrutinio giudiziale da parte del giudice.

Un passaggio fondamentale sulla sindacabilità della discrezionalità tecnica della P.A. è stato segnato dalla storica sentenza della IV Sezione del Consiglio di Stato del 9 aprile 1999, n. 601, con la quale si è stabilito – e l'orientamento risulta oramai pacifico – che il sindacato giurisdizionale sugli apprezzamenti tecnici dell'Amministrazione possa

¹ *Ex multis*, Cons. Stato, Sez. IV, 22 luglio 2005, n. 3917: "La valutazione di incidenza ambientale dell'opera progettata sui siti di interesse comunitario (s.i.c.), ai sensi della dir. n. 92/43/Cee, e zone di protezione speciale (z.p.s.), in base alla dir. n. 79/409/Cee, è finalizzata ad accertare il carattere significativo dell'incidenza dell'intervento, in relazione al rischio di compromissione dell'integrità del sito; si tratta di esercizio di discrezionalità tecnica, sindacabile da parte del giudice amministrativo soltanto nell'ipotesi in cui l'istruttoria sia mancata o sia stata svolta dall'Amministrazione in modo inadeguato, in particolare sulla base di un'istruttoria carente e con motivazione insufficiente". In senso conforme T.A.R. Ancona, 25 febbraio 2000, n. 375; T.A.R. Torino, Sez. II, 21 gennaio 1999, n. 1; lo stesso T.A.R. Venezia, Sez. I, 22 giugno 2000, n. 1350 "...in tema di valutazione dell'impatto ambientale, il potere dell'amministrazione è caratterizzato da discrezionalità tecnica, più che da discrezionalità amministrativa (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 19 ottobre 1995, n. 1169). Perciò, la valutazione espressa attiene ad una sfera di poteri infungibili, che non può essere sottoposta al sindacato del giudice amministrativo, se non nel caso in cui emergano deviazioni dal dettato legislativo o nella misura in cui la relativa motivazione evidenzii macroscopiche illogicità ed incongruenze manifeste (cfr. T.A.R. Veneto, Sez. I, 7 agosto 1997, n. 1291; Cons. Stato, Sez. VI, 24 agosto 1992, n. 615; id., Sez. IV, 27 settembre 1996, n. 1058; id., Sez. IV, 27 settembre 1996, n. 1062; id., Sez. VI, 2 giugno 1993, n. 407; id., Sez. VI, 24 agosto 1992, n. 615)".

svolgersi attraverso la verifica diretta dell'attendibilità delle operazioni compiute, proprio in quanto valutabili sia sotto il profilo della loro correttezza del criterio tecnico sia del procedimento applicativo. Nella predetta sentenza si afferma, inoltre, che il controllo del giudice amministrativo sulle valutazioni discrezionali debba essere tuttavia svolto *extrinsecus*, nei limiti della rilevabilità immediata dei vizi di legittimità dedotti, essendo diretto ad accertare il ricorrere di seri indici di invalidità e non alla sostituzione dell'amministrazione (cfr. Corte Cass. civ., Sez. un., 17 febbraio 2012, nn. 2312 e 2313; Corte Cost., 3 marzo 2011, n. 175; Cons. St., Sez. VI, 9 febbraio 2011, n. 871).

L'orientamento giurisprudenziale più recente, invece, individua nel procedimento di VIA una discrezionalità amministrativa e istituzionale sul piano della valutazione degli interessi pubblici e privati. Secondo autorevole dottrina², infatti, il contemperamento di una pluralità di interessi pubblici presuppone che vi sia una discrezionalità amministrativa, anche se, nel caso di specie, la peculiarità di questo tipo di procedimento riguarderebbe, in particolare, la presenza innegabile dell'aspetto tecnico (alcuni parlano infatti di discrezionalità "mista"³). Per quanto rileva ai fini della nostra breve analisi, dal punto di vista del vaglio del provvedimento adottato dalla P.A: da parte del giudice, l'orientamento elaborato dalla giurisprudenza più recente permette di affermare – e in questo senso si esprime il T.A.R. nella sentenza in oggetto – la sindacabilità soltanto in caso di manifesto eccesso di potere, nelle sue declinazioni. Anche il Consiglio di Stato ha infatti recentemente ribadito il predetto orientamento, sancendo che "*Sebbene la valutazione di impatto ambientale del progetto di realizzazione di un impianto eolico sia improntata ad ampia discrezionalità, sia tecnica che amministrativa, la successiva cognizione del giudice amministrativo non è limitata alla logicità, congruità e completezza dell'istruttoria, ma si estende anche alla valutazione dell'eventuale erroneità dell'apprezzamento dell'Amministrazione*"⁴ (Cons. Stato, Sez. IV, 16 dicembre 2016, n. 5339), e ancora "*La valutazione d'impatto ambientale non comporta una*

² *Ex multis*, F. CANGELLI, *Potere discrezionale e fattispecie consensuali*, Milano, 2004, p. 27.

³ D. GIANNINI, *L'esercizio discrezionale dell'attività amministrativa*, in *De jure*, https://www.iusexplorer.it/Pubblica/FascicoloDossier/L_esercizio_discrezionale_dell_attivit%C3%A0_amministrativa/?idDocMaster=3580228&idDataBanks=19&canale=13.

⁴ La sentenza aveva ad oggetto la realizzazione di un impianto eolico.

generica verifica di natura tecnica circa l'astratta compatibilità ambientale dell'opera, ma implica la complessiva e approfondita analisi comparativa di tutti gli elementi incidenti sull'ambiente del progetto unitariamente considerato, al fine di valutare in concreto, alla luce delle alternative possibili e dei riflessi della stessa c.d. "opzione-zero", il sacrificio imposto all'ambiente rispetto all'utilità socio-economica perseguita" (Cons. Stato, Sez. IV, 24 marzo 2016, n. 1225).

Tanto detto, lo stesso Collegio rammenta inoltre che, sulla scorta della nota sentenza sopra menzionata del Consiglio di Stato n. 601/1999, è pur ammissibile un sindacato intrinseco sugli apprezzamenti tecnici opinabili compiuti dalla P.A., laddove non emergano profili di palese erroneità o inattendibilità, ma solo margini di fisiologica opinabilità, della valutazione tecnico-specialistica operata dall'autorità competente, anche se, tuttavia, il giudice – anche per il tramite dei suoi ausiliari – non può sovrapporre alla valutazione tecnica opinabile del competente organo della P.A. la propria.

Sul fronte europeo, la prima normativa comunitaria a trattare la valutazione di impatto ambientale è stata la direttiva n. 85/337/CEE, poi modificata ed integrata con le direttive nn. 97/11/CE, 2003/35/CE, 2009/31/CE, 2011/92/UE, 2014/52/UE⁵ (quest'ultima dovrà essere recepita dagli Stati membri entro il 16 maggio 2017). Come ben noto, il legislatore europeo ha lasciato rilevante discrezionalità agli Stati membri per quanto concerne la concreta modalità applicativa delle procedure (salvo per le opere elencate nell'Allegato I, caratterizzate da una maggiore rilevanza dei possibili impatti, per le quali le prescrizioni europee sono immediatamente applicabili e obbligatorie), in ossequio al vigente principio della autonomia degli Stati per quanto concerne l'attuazione degli obblighi imposti dall'Unione europea. Per quanto di nostro interesse sulla questione specifica della sindacabilità, nella giurisprudenza della Corte di Giustizia non si rinvencono tuttavia elementi che possano determinare una propensione per l'uno piuttosto che per l'altro orientamento esposto sopra.

Passando ora ad analizzare l'ultimo dei tre punti trattati, il Collegio indica come "pacificamente qualificabili" in termini di interesse legittimo le posizioni soggettive coinvolte nel procedimento amministrativo

⁵ Per un'analisi delle modifiche alla disciplina apportate dalla Direttiva, si consiglia http://www.isprambiente.gov.it/files/via/Analisi_nuova_direttiva_VIA_201452UE.pdf.

di VIA. Inoltre, anche la dottrina è concorde nell'affermare che sia *“altrettanto assodato che le relative controversie non rientrano nel novero delle tassative ed eccezionali ipotesi di giurisdizione di merito sancite oggi dall'art. 134 c.p.a. (cfr., sotto l'egida della precedente normativa, identica in parte qua, Cons. St., ad. plen., 9 gennaio 2002, n. 1)”*.

Il T.A.R. Veneto ha, peraltro, dato atto della necessità di applicare ai fini della risoluzione della fattispecie oggetto del giudizio anche il principio di separazione dei poteri, tale per cui solo la Pubblica amministrazione è in grado di apprezzare, in via immediata e diretta, l'interesse pubblico sotteso alla *ratio* della normativa che disciplina la materia ambientale; in conseguenza di ciò, il sindacato sulla motivazione delle valutazioni discrezionali deve essere rigorosamente mantenuto sul piano del giudizio di non pretestuosità dell'esame degli elementi di fatto acquisiti e non può avvalersi di criteri che portino ad evidenziare la mera non divisibilità della valutazione stessa.

Alla luce delle considerazioni esposte, possiamo in conclusione affermare che il potere esercitato dalla P.A. in sede di VIA non sia più individuato esclusivamente nella discrezionalità tecnica, bensì nel connubio di discrezionalità tecnico-amministrativa, suscettibile di sindacato da parte del giudice amministrativo soltanto in ipotesi di evidente sconfinamento del potere discrezionale riconosciuto all'Amministrazione, per manifesta illogicità o travisamento dei fatti, istruttoria mancata o inadeguata.

Il Collegio, quindi, nel rigettare il ricorso, ha confermato che il giudizio negativo di compatibilità ambientale e il diniego di rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale impugnati nel caso *de quo* siano legittimi in quanto *“dall'esame degli atti non sono emersi profili di palese inattendibilità o macroscopiche ipotesi di arbitrarietà, irragionevolezza, irrazionalità, illogicità e travisamento dei fatti, nelle valutazioni tecnico-discrezionali o puramente discrezionali compiute dalla Commissione VIA nel parere n. 578 del 2015 e recepite dalla Regione Veneto, all'esito di un'articolata e complessa istruttoria che ha coinvolto numerosi e qualificati organi amministrativi”*.

È interessante, inoltre, notare che il Collegio ha altresì ritenuto il provvedimento impugnato adeguatamente motivato dalla Regione, nonché – in risposta ad un'ulteriore censura dei ricorrenti – ha affermato che deve ritenersi ammissibile e legittima la motivazione *per rela-*

tionem mediante rinvio ai pareri negativi espressi dalle autorità coinvolte. Tale ultimo assunto è confortato dal ben noto brocardo *quod lex voluit dixit, noluit taquit*: la legge infatti non prevede espressamente, né sarebbe altrimenti ragionevole pretendere, un'autonoma valutazione di tali pareri da parte dell'amministrazione procedente per denegare l'autorizzazione, espressa a valle della procedura di VIA, richiesta dalle società ricorrenti. Su questo punto, si rammenta, ad ogni buon conto, che un'autonoma valutazione dei singoli pareri sfavorevoli assunti durante il procedimento, con conseguente onere di motivazione del diniego, ulteriore rispetto a quella *per relationem*, risulterebbe necessaria solo nel caso in cui l'autorità competente si discosti da tali pareri (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 6 luglio 2016, n. 3000).

VALERIA BOSCOLO FIORE

* * *

T.A.R. VENETO, Sez. III – 27 settembre 2016, n. 1074 – Pres. Settesoldi, Est. Rinaldi – G. spa in liquidazione e amministrazione straordinaria e I. srl in amministrazione straordinaria (avv. Napoli) c. Comune di Campodoro (avv.ti Pasti e Gaz).

Rifiuti – Ordinanza di rimozione – Art. 192 D.Lgs. n. 152/2006 – Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza – Commissario straordinario – Legittimazione – Sussiste.

Rifiuti – Ordinanza di rimozione – Art. 192 D.Lgs. n. 152/2006 – Condotta omissiva colposa del proprietario – Legittimità.

Rifiuti – Fatto illecito di terzi – Irrilevante – Elemento soggettivo – Proprietario persona giuridica – Disfunzione della struttura organizzativa – Trascuratezza e incuria della gestione – Sussiste.

Il commissario straordinario, essendo investito della gestione dell'impresa, può essere destinatario di un'ordinanza sindacale di rimozione dei rifiuti ai sensi dell'art. 192 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in quanto, a differenza del fallimento, che ha finalità meramente liquidatorie e conduce alla disgregazione del complesso aziendale, l'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza ha finalità conservative del patrimonio

produttivo, mediante prosecuzione, riattivazione o riconversione delle attività imprenditoriali.

È legittima l'ordinanza adottata ai sensi dell'art. 192 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in presenza di una specifica condotta omissiva colposa del proprietario del sito interessato dall'abbandono incontrollato di rifiuti consistente nella mancata predisposizione di recinzioni, sbarre d'accesso, cancelli e altre cautele atte a evitare che il sito divenga pericoloso per l'igiene e la salute pubblica.

La circostanza che il deposito dei rifiuti sia ascrivibile al fatto illecito di terzi è irrilevante, in quanto di per sé non interrompe il nesso di causalità con la condotta omissiva colposa quando costituisce un fatto prevedibile e prevenibile, atteso che, laddove proprietario dell'area non sia una persona fisica, ma una persona giuridica, pubblica o privata, va esclusa una concezione "antropomorfica" dell'elemento soggettivo, rilevando soprattutto il dato oggettivo della disfunzione della struttura organizzativa e il dato in sé della obiettiva trascuratezza e incuria della gestione.

L'ordinanza di rimozione dei rifiuti nel contesto delle procedure concorsuali.

Due società ammesse alla procedura di amministrazione straordinaria delle grandi imprese insolventi¹ hanno impugnato l'ordinanza emessa nei loro confronti ai sensi dell'art. 192 del D.Lgs. n. 152/2006 mediante la quale il Sindaco aveva loro intimato di provvedere, in qualità di soggetti proprietari di un'area posta all'interno del territorio comunale, alla rimozione dei rifiuti abbandonati, allo smaltimento e/o recupero degli stessi, al ripristino dello stato dei luoghi e all'adozione delle misure necessarie per impedire l'accesso e l'abbandono incontrollato dei rifiuti. Secondo quanto emerso dalla documentazione in atti si trattava di ingenti quantità di rifiuti di varia natura (per lo più carcasse di elettrodomestici, masserizie, rottami ferrosi, plastiche varie, lastre in fibrocemento) abbandonati da ignoti nella piazzola di scarico retrostante lo stabilimento e nell'area dell'opificio industriale a causa dello stato di abbandono del sito produttivo e delle sue pertinenze in un periodo successivo sia alla cessazione dell'attività produttiva che

¹ Cfr. il D.Lgs. n. 270/1999 (recante la disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza a norma dell'art. 1 della legge 30 luglio 1998, n. 274).

all'ammissione delle ricorrenti alla procedura di amministrazione straordinaria.

Le questioni in diritto sollevate dalla difesa delle ricorrenti per contrastare l'ordinanza sindacale attengono principalmente alle tematiche evidenziate in massima.

Innanzitutto, viene in rilievo la questione dell'applicabilità o meno delle ordinanze ambientali alle imprese sottoposte a procedure concorsuali (nella specie, amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza).

Sul punto si è formato un costante indirizzo giurisprudenziale, peraltro in materia di fallimento, secondo il quale il curatore fallimentare non subentra nelle responsabilità ambientali derivanti dalla gestione pregressa e non è chiamato all'adempimento di obblighi che siano originariamente sorti in capo all'imprenditore successivamente dichiarato fallito, neppure se concernono rapporti pendenti all'inizio della procedura concorsuale o obblighi non adempiuti a causa dell'inizio della procedura concorsuale, ancorché scadenti successivamente alla dichiarazione di fallimento².

² Cfr., *ex multis*, Cons. Stato, Sez. V, 29 luglio 2003, n. 4328, in *Foro Amm.*, 2003, p. 2254; T.A.R. Marche, Ancona, Sez. I, 6 maggio 2016, n. 290; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. III, 8 ottobre 2014, n. 5203; T.A.R. Toscana, Sez. II, 7 maggio 2014, n. 774; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. IV, 9 gennaio 2013, n. 56; T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, Sez. I, 4 dicembre 2008, n. 683; T.A.R. Piemonte, Sez. II, 11 ottobre 2004, n. 2207; T.A.R. Emilia Romagna, Sez. II, 17 marzo 2004, n. 392; T.A.R. Toscana, Sez. III, 1 luglio 2001, n. 1318, in *Foro Amm.*, 2001.

In senso contrario era invece l'orientamento più risalente: cfr. Cons. Stato, Sez. V, 17 maggio 1996, n. 563; T.A.R. Toscana, Sez. II, 28 aprile 2000, n. 780; T.A.R. Toscana, Sez. I, 3 marzo 1993, n. 196, in *Foro Amm.*, 1993, p. 1055.

Occorre tuttavia segnalare una recente pronuncia del T.A.R. Lombardia (T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 12 maggio 2016, n. 669), secondo la quale *“la curatela fallimentare, essendo il detentore dei rifiuti, secondo il diritto comunitario, ha l'obbligo di rimuovere gli stessi e di avviarli a smaltimento o recupero (...). Ne deriva che la curatela fallimentare, che assume la custodia dei beni del fallito, anche quando non prosegue l'attività imprenditoriale, non può evidentemente avvantaggiarsi di tale norma, lasciando abbandonati i rifiuti, dovendo, invece, procedere (come nel caso di specie) alla rimozione degli stessi, nonché alla predisposizione del piano di caratterizzazione, ferma la facoltà di dimostrare che il peso economico non deve essere sopportato, in tutto od in parte, dall'attivo fallimentare e di agire in regresso nei confronti dei produttori dei rifiuti o dei detentori precedenti, a tutela delle ragioni dei creditori”*.

La giurisprudenza esclude infatti qualsiasi responsabilità “da posizione” della curatela fallimentare³, per cui “*laddove non vi sia alcuna prova della responsabilità della curatela (...) non è configurabile alcun obbligo del curatore del fallimento di provvedere allo smaltimento dei rifiuti industriali dell’impresa fallita (...), né la disponibilità giuridica degli oggetti qualificati come rifiuti inquinanti è sufficiente ad imporre alla prima un obbligo gravante sulla società in fallimento*”⁴. Ciò, tuttavia, non esclude che, ove l’Amministrazione proceda all’esecuzione d’ufficio in danno dei soggetti obbligati, il recupero delle somme anticipate possa avvenire mediante insinuazione del relativo credito nel passivo fallimentare, dal momento che gli oneri di smaltimento, se di pertinenza della società fallita, non possono essere esclusi dalla procedura fallimentare⁵.

La ragione dell’illegittimità di un provvedimento atto ad imporre alla curatela fallimentare l’esecuzione di attività di ripristino ambientale (siano esse relative alla rimozione di rifiuti o alla bonifica e ripristino ambientale) è principalmente da ravvisare, secondo la giurisprudenza, nel fatto che la procedura fallimentare ha uno scopo liquidativo e non già amministrativo o continuativo dell’impresa fallita, conducendo alla disgregazione del complesso aziendale⁶; potendosi peraltro giungere ad una diversa conclusione solo ove il curatore sia stato autorizzato a subentrare nell’attività precedentemente svolta dalla fallita⁷.

È proprio sulla base di tali motivazioni che il T.A.R. Veneto ha affermato la non applicabilità del predetto consolidato principio giuri-

³ Cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, 5 gennaio 2016, n. 1; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. IV, 9 gennaio 2013, n. 56; T.A.R. Piemonte, Sez. II, 15 aprile 2011, n. 393.

⁴ Così, T.A.R. Marche, Ancona, Sez. I, 6 maggio 2016, n. 290.

⁵ In questo senso, T.A.R. Toscana, Sez. II, 19 ottobre 2012, n. 1662; T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sez. I, 13 giugno 2012, n. 580; T.A.R. Lombardia, Brescia, ordinanza 28 aprile 2006; T.A.R. Toscana, Sez. II, 1 agosto 2001, n. 1318, in *Fall.*, 2002, p. 1130; Trib. Milano, Sez. II, 16 settembre 2010, in *A&S*, 2011, p. 432.

⁶ In questo senso cfr., tra le altre, T.A.R. Toscana, Sez. II, 19 ottobre 2012, n. 1662.

⁷ Cfr. Cons. Stato, 30 giugno 2014, n. 3274, in *Fall.*, 2014, p. 1236; T.A.R. Friuli V. G., Sez. I, 5 maggio 2015, n. 206; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. IV, 29 giugno 2012, n. 1872; T.A.R. Piemonte, Sez. II, 13 novembre 2010, n. 4127, secondo il quale, diversamente opinando, si “*determinerebbe un sovvertimento del principio “chi inquina paga” scaricando i costi sui creditori che non presentano alcun collegamento con l’inquinamento*”; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. IV, 12 febbraio 2010, n. 408.

sprudenziiale all'amministrazione straordinaria, attese le diverse finalità delle procedure concorsuali in questione.

In modo condivisibile, infatti, i giudici amministrativi, ripercorrendo la disciplina legale dell'amministrazione straordinaria, hanno ricordato come tale procedura abbia finalità conservative del patrimonio produttivo, mediante la prosecuzione, la riattivazione o la riconversione delle attività imprenditoriali (cfr. l'art. 1 del citato D.Lgs. n. 270/1999), potendo le grandi imprese commerciali dichiarate insolventi essere ammesse alla procedura solo qualora presentino concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle proprie attività (cfr. il successivo art. 27) e dovendo sussistere, per la sua apertura, comprovate possibilità di risanamento con esclusione della dichiarazione di fallimento (cfr. il successivo art. 30).

Da tale diverso quadro deve discendere, secondo la sentenza in epigrafe, una differente conclusione al quesito iniziale, peraltro in linea, in un certo senso, con la stessa giurisprudenza formatasi in materia di fallimento, laddove, come si è già visto, l'esclusione della responsabilità del curatore può essere affermata "*a meno che non vi sia stata una prosecuzione nell'attività*"⁸, ossia ciò che succede proprio nel caso dell'amministrazione straordinaria.

Vi è di più. Nel caso di specie, contrariamente alle ipotesi di fatto con le quali si è solitamente confrontata la citata giurisprudenza in materia di fallimento, non si trattava di inquinamento derivante dall'attività produttiva svolta dalla società poi sottoposta a procedura concorsuale, bensì di abbandono di rifiuti verificatosi solo dopo la cessazione dell'attività d'impresa e l'ammissione delle ricorrenti alla procedura di amministrazione straordinaria, determinato dallo stato di abbandono del sito produttivo e delle sue pertinenze.

Viene quindi in rilievo la seconda questione di diritto sollevata dalle ricorrenti per sottrarsi all'obbligo di rimozione imposto dall'autorità, vale a dire la sussistenza o meno dell'elemento soggettivo dell'illecito di cui all'art. 192 del D.Lgs. n. 152/2006.

Come noto, in base a quanto disposto dal citato art. 192, comma 3, affinché il proprietario o il gestore di un'area, interessata

⁸ Cfr. Cons. Stato, 30 giugno 2014, n. 3274, cit.; T.A.R. Friuli V. G., Sez. I, 5 maggio 2015, n. 206; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. IV, 29 giugno 2012, n. 1872; T.A.R. Piemonte, Sez. II, 13 novembre 2010, n. 4127.

dall'abbandono o dal deposito incontrollati di rifiuti effettuati da parte di soggetti terzi, possano essere destinatari dell'ordine di rimozione emesso dall'autorità, è necessario che la violazione del divieto di abbandono o di deposito incontrollati sul suolo o nel suolo commessa dal terzo sia anche a loro imputabile quantomeno "a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo" (così la norma citata).

Al riguardo, la giurisprudenza ha sempre affermato che l'ordine di smaltimento dei rifiuti *ex art. 192* non può essere rivolto indiscriminatamente al proprietario, o comunque al soggetto che ha la disponibilità dell'area interessata allo scarico abusivo dei rifiuti, in quanto la responsabilità sorge esclusivamente ove lo stesso possa ritenersi obbligato in virtù di un comportamento, anche omissivo, di corresponsabilità con l'autore dell'illecito abbandono di rifiuti⁹. Sul punto l'ordinanza impugnata aveva evidenziato la possibilità di libero accesso alle aree senza apposizione di alcuna segnaletica di proprietà privata e in mancanza dell'adozione delle misure necessarie (quali muri di recinzione, cancelli, reti o altro) per impedire l'accesso e il possibile abbandono e deposito incontrollato di rifiuti da parte di terzi; motivazione ritenuta insufficiente dalla difesa delle società ricorrenti, ma non dai giudici.

Ciò è stato infatti ritenuto sufficiente per addebitare alle società ricorrenti una specifica condotta omissiva colposa rilevante ai sensi del citato art. 192, valorizzando la funzione sociale della proprietà, recepita dalla Costituzione, al fine di contrastare più efficacemente gli illeciti fenomeni di abbandono di rifiuti.

Questa conclusione è in linea con il più recente orientamento formatosi in giurisprudenza in merito alla sussistenza dell'elemento colposo in capo al proprietario rilevante ai sensi dell'art. 192, il quale ha notevolmente ampliato il contenuto del dovere di diligenza esigibile dallo stesso proprietario dell'area fino a ricomprendervi, ai fini

⁹ Cfr., tra le più recenti, Cons. Stato, Sez. V, 22 febbraio 2016, n. 705; T.A.R. Lazio, Latina, Sez. I, 29 giugno 2016, n. 441; T.A.R. Toscana, Sez. II, 24 giugno 2016, n. 1068; T.A.R. Sardegna, Sez. I, 15 marzo 2016, n. 253; T.A.R. Basilicata, Sez. I, 12 marzo 2016, n. 244; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 28 luglio 2015, n. 4066; T.A.R. Sardegna, Sez. I, 11 novembre 2014, n. 928, in *A&S*, 2015, p. 102; T.A.R. Veneto, Sez. III, 5 maggio 2014, n. 574; T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, Sez. I, 19 dicembre 2012, n. 747, in questa *Rivista*, 2013, p. 436, con nota di E. MASCHIETTO; T.A.R. Puglia, sez. I, 21 ottobre 2010, n. 3747; T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. I, 20 gennaio 2010, n. 584, in questa *Rivista*, 2010, p. 621, con nota di L. FRIGERIO, alla quale si rimanda per ulteriori analisi e riferimenti giurisprudenziali.

dell'individuazione della colpa, la mera trascuratezza o l'incuria nella gestione di un proprio bene, da individuare, per l'appunto, nella mancanza di vigilanza, custodia e buona amministrazione del bene¹⁰. In particolare, *“quando proprietario dell'area non è una persona fisica, ma una persona giuridica pubblica o privata, va esclusa una concezione “antropomorfica” dell'elemento soggettivo e rileva il dato oggettivo della disfunzione della struttura organizzativa e il dato in sé della obiettiva trascuratezza e incuria della gestione del bene (...)”*, dovendosi imporre *“l'adozione delle misure sanzionatorie nei confronti del proprietario che, per trascuratezza, superficialità o anche indifferenza o proprie difficoltà economiche nulla abbia fatto e non abbia adottato alcuna cautela volta ad evitare che vi sia in concreto l'abbandono dei rifiuti”*¹¹.

Infine, nessun rilievo può avere, sempre in questo contesto e ad avviso del tribunale amministrativo, il fatto che il deposito di rifiuti sia conseguente ad un fatto illecito commesso da terzi, poiché ciò non fa venir meno il nesso di causalità, rilevante ai sensi dell'art. 192, tra fatto e condotta omissiva del proprietario dell'area in questione qualora il deposito di rifiuti costituisca una circostanza prevedibile e prevenibile¹².

¹⁰ Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 11 gennaio 2016, n. 58; Cons. Stato, Sez. V, 10 giugno 2014, n. 2977, in *A&S*, 2014, p. 725; T.A.R. Piemonte, 15 luglio 2016, n. 994; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 23 marzo 2015, n. 1692, in *Danno e Resp.*, 2015, p. 658. Occorre qui per completezza di analisi dare conto, se pur per sintesi, di un orientamento più restrittivo (e risalente) della giurisprudenza, secondo il quale *“la norma non permette un'interpretazione estensiva volta a rinvenire il dolo o la colpa nella mera conoscenza di un fatto cui altri siano responsabili, sicché non può farsi derivare alcun nesso eziologico dal fatto che i proprietari dell'area interessata abbiano conosciuto e passivamente tollerato, nel tempo, il protrarsi dell'abbandono dei rifiuti”* (così, Cons. Stato, Sez. V, 4 marzo 2008, n. 807); nello stesso senso, cfr. Cons. Stato, Sez. V, 16 luglio 2010, n. 4614; Cons. Stato, Sez. IV, 13 gennaio 2010, n. 84; T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. I, 20 gennaio 2010, n. 584; T.A.R. Campania, Sez. V, 5 agosto 2008, n. 9795.

¹¹ Così, Cons. Stato, Sez. V, 10 giugno 2014, n. 2977.

¹² A differenti conclusioni, sempre in merito alla posizione del proprietario dell'area interessata dal deposito di rifiuti da parte di terzi, ma sotto il differente profilo penale, giunge invece la Suprema Corte, secondo la quale, pur volendo valorizzare la funzione sociale della proprietà di cui all'art. 42, comma 2, Cost., essa *“può costituire il proprietario in una posizione di garanzia a tutela di beni socialmente rilevanti, e quindi può fondare una sua responsabilità omissiva per i fatti di reato lesivi di quei beni, solo se si articola in obblighi giuridici positivi e determinati, diretti ad impedire l'evento costitutivo del reato medesimo (nella fattispecie, è stato escluso che il proprietario di un terreno adiacente ad un torrente avesse l'obbligo di recintarlo per impedire lo scarico di rifiuti da parte di terzi)”* (Corte Cass. pen., Sez. III, 9 dicembre 2013, n. 49327, in questa *Rivista*, 2014, p. 355, con nota di A. L. VERGINE); nello stesso senso, cfr.

Del resto, come precisato dai giudici amministrativi nella sentenza in commento, *“non appare sostenibile che un grande gruppo industriale, ammesso alla procedura di amministrazione straordinaria, in attesa della cessione a terzi del complesso aziendale o di altra forma di risanamento, possa disinteressarsi completamente della cura, custodia e vigilanza dei propri stabilimenti e delle relative pertinenze, al punto di farli divenire deposito incontrollato di rifiuti pericolosi, scaricando sulla collettività i costi di bonifica e di ripristino dello stato dei luoghi”*.

EMANUELE POMINI

Trattati internazionali in materia di ambiente nell'ordinamento giuridico brasiliano

VALERIO MAZZUOLI

1. Introduzione – 2. Il diritto all'ambiente come un diritto umano fondamentale – 3. L'apertura della Costituzione brasiliana ai trattati internazionali sui diritti umani – 4. Recepimento dei trattati internazionali in materia di ambiente nell'ordinamento giuridico brasiliano – 5. Conclusioni.

1. *Introduzione*

Il diritto internazionale dell'ambiente, così come la protezione internazionale della persona umana, è una conquista dell'umanità avvenuta dopo la Seconda Guerra Mondiale, momento in cui la società internazionale incominciò a sbizzare la struttura normativa del sistema internazionale di protezione dei diritti dell'uomo¹. Da quel momento in poi, il mondo assistette ad una vera proliferazione di trattati internazionali rivolti a tutelare i diritti della persona umana, sia negli aspetti civili e politici sia in quelli collegati alle questioni economiche, sociali e culturali.

Tramite lo sviluppo progressivo del diritto internazionale dei diritti

¹ Si veda C.F.C. ROMANI, *La protección del medio ambiente en derecho internacional, derecho comunitario europeo y derecho español*, Vitoria-Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 1991; J.-L. MATHIEU, *La protection internationale de l'environnement*, Paris, Presses Universitaires de France, 1991; G. BALDIALI, *La tutela internazionale dell'ambiente*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1995; e A. KISS & D. SHELTON, *Traité de droit européen de l'environnement*, Paris, Frison-Roche, 1995.

umani, fu data un' enfasi particolare, nel contesto delle relazioni internazionali contemporanee, alla conclusione di innumerevoli trattati di protezione dell' ambiente, in tutte le sue varianti². Sia i diritti relativi alla persona umana sia quelli attinenti all' ambiente divennero una priorità inequivoca dell' agenda internazionale, come è attestato dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull' Ambiente e Sviluppo, che ha avuto luogo a Rio de Janeiro (Brasile) nel giugno del 1992, e dalla Conferenza Mondiale delle Nazioni Unite sui Diritti Umani, tenuta a Vienna nel giugno del 1993³.

Il Brasile è parte dei principali trattati internazionali sull' ambiente, conclusi sotto gli auspici dell' Organizzazione delle Nazioni Unite. Molto tempo prima della promulgazione dell' attuale Costituzione (5 ottobre 1988), il Brasile aveva già ratificato i più importanti trattati internazionali relativi al diritto internazionale dell' ambiente, i quali aumentarono di numero dopo la promulgazione della Carta. Fra tutti questi trattati, meritano di essere sottolineate alcune convenzioni internazionali specifiche, come, ad esempio, la Convenzione-Quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento del clima (1992), adottata dalle Nazioni Unite il 9 maggio 1992, approvata in Brasile con il decreto legislativo n. 1/1994 e promulgata dal decreto n. 2.652/1998, e la Convenzione sulla diversità biologica (1992), adottata a Rio di Janeiro il 5 giugno 1992, approvata in Brasile con il decreto legislativo n. 2/1994 e promulgata dal decreto n. 2.519/1998. Questi strumenti internazionali, così come tutti gli altri trattati internazionali firmati dal Brasile, prima di essere integrati nel diritto interno brasiliano, devono passare per le fasi previste dal diritto internazionale e dal diritto costituzionale brasiliano, per acquistare soltanto dopo efficacia giuridica ed applicabilità interne. Le fasi per le quali devono passare i trattati da concludersi in forma solenne possono essere divise nei seguenti quattro momenti di-

² Doc. ONU E/CN.4/Sub. 2/1994/9. *Human rights and the environment: final report*, § 1, 6 July 1994, p. 3.

³ Si veda A.A. CANÇADO TRINDADE. *Direitos humanos e meio-ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editor, 1993, pp. 23-38; J. A. LINDGREN ALVES, *Os direitos humanos como tema global*, São Paulo, Editora Perspectiva/Fundação Alexandre de Gusmão, 1994, p. 23-35; e V. MAZZUOLI, A proteção internacional dos direitos humanos e o direito internacional do meio ambiente, *Revista de Derecho Internacional y del Mercosur*, año 8, n. 1, Buenos Aires, mar. 2004, pp. 18-41.

stinti, derivanti dal combinato disposto delle regole proprie del diritto dei trattati e di quelle della Costituzione brasiliana del 1988:

a) negoziati preliminari (i quali di solito consistono, trattandosi dell'ambiente, in una conferenza internazionale specialmente destinata a questa finalità);

b) firma o adozione da parte dell'Esecutivo (nei termini dell'articolo 84, VIII, della Costituzione brasiliana del 1988, questa competenza è esclusiva, potendo aversi una delega del Presidente della Repubblica ad un suo plenipotenziario, di norma il Ministro degli Affari Esteri o un capo di missione diplomatica);

c) approvazione parlamentare da parte di ogni Stato interessato a divenire parte al trattato (la materia in Brasile è disciplinata dall'articolo 49, I, della Costituzione, che afferma essere compito esclusivo del Congresso Nazionale "*decidere definitivamente i trattati, accordi o atti internazionali che portano carichi o impegni gravosi per il tesoro nazionale*"); e

d) ratifica del testo convenzionale o adesione ad esso, conclusa mediante lo scambio o il deposito degli strumenti che manifestano la volontà a vincolarsi⁴.

Dopo la ratifica, il trattato viene anche promulgato con un decreto del Presidente della Repubblica e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale. Quest'ultima è una fase supplementare adottata dallo Stato brasiliano per fare in modo che i trattati possano aver applicabilità ed esecutorietà interne: si tratta di una pratica che risale al tempo del primo trattato concluso in Brasile, all'epoca dell'Impero⁵.

Nel caso dei trattati internazionali di tutela dei diritti umani (così come di quelli di protezione dell'ambiente, come si vedrà) la fase supplementare della promulgazione esecutiva non è richiesta. Tali trattati hanno applicazione immediata nel diritto brasiliano nei termini dell'articolo 5, paragrafo 1, della Costituzione del 1988.

Gli strumenti internazionali di tutela all'ambiente, secondo le regole della Costituzione brasiliana (articolo 5, paragrafi 1 e 2), hanno una forma propria di recepimento nell'ordinamento giuridico brasiliano,

⁴ Per un'analisi dettagliata delle fasi di stipulazione dei trattati in Brasile, si veda V. MAZZUOLI, *The law of treaties: a comprehensive study of the 1969 Vienna Convention and beyond*, Rio de Janeiro, Forense, 2016, pp. 413 ss.

⁵ J.F. REZEK, *Direito dos tratados*, Rio de Janeiro, Forense, 1984, pp. 385-386.

poiché essi fanno parte dell'elenco dei c.d. trattati internazionali di protezione dei diritti umani *lato sensu*, ai quali la Costituzione brasiliana attribuisce una forma propria di recepimento e una gerarchia diversa dagli altri tipi di trattati ratificati (considerati comuni o tradizionali).

Come sottolinea Guido Soares, le norme internazionali di tutela dell'ambiente “*sono state considerate come un complemento ai diritti dell'uomo, in particolare al diritto alla vita e alla salute umana*”, essendo abbastanza univoca “*la dottrina su di una simile posizione, specialmente da parte di quegli autori che si sono distinti come principali ambientalisti*”⁶. Tale posizione è ribadita dai principali strumenti di diritto internazionale dell'ambiente, dove si trovano vari riferimenti al diritto alla vita e alla salute. Come esempio, può essere citata la Dichiarazione di Rio de Janeiro sull'ambiente e lo sviluppo del 1992, che fa riferimento alla “*vita salubre*” nel suo Principio 1.

Quest'analisi ha la finalità di illustrare i mezzi attraverso i quali i trattati internazionali di tutela dell'ambiente sono recepiti nell'ordinamento giuridico brasiliano, come pure lo *status* che tali strumenti possiedono all'interno della gerarchia costituzionale brasiliana. Essa vuole anche fornire una nuova visione dei rapporti fra il diritto internazionale e il diritto interno, per quanto riguarda la protezione internazionale dell'ambiente e il suo impatto nel diritto brasiliano.

2. *Il diritto all'ambiente come diritto umano fondamentale*

Il primo passo da fare quando si desidera analizzare la natura del diritto all'ambiente è verificare il suo ambito di attuazione, in conformità con le regole internazionali di protezione e con i principi costituzionali applicabili.

La tutela dell'ambiente non è materia riservata esclusivamente all'ambito del diritto interno degli Stati, ma costituisce un dovere di tutta la società internazionale. La protezione ambientale (che comprende la preservazione della natura in tutti i suoi aspetti relativi alla

⁶ G.F.S. SOARES, *A proteção internacional do meio ambiente*, Barueri, Manole, 2003, p. 173.

vita umana) ha come scopo quello di tutelare “l’ambiente” in relazione al diritto alla sana qualità di vita, in tutti i suoi svolgimenti, essendo tale diritto considerato una delle componenti dei diritti fondamentali della persona umana.

Il diritto fondamentale all’ambiente fu riconosciuto, sul piano internazionale, tramite la Dichiarazione sull’ambiente umano adottata dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull’ambiente umano, tenutasi a Stoccolma dal 5 al 16 giugno del 1972⁷. I suoi ventisei principi hanno la stessa rilevanza per gli Stati che ebbe la Dichiarazione universale dei diritti umani adottata a Parigi il 10 dicembre del 1948 tramite la Risoluzione 217 dell’Assemblea Generale dell’ONU. La Dichiarazione di Stoccolma serve anche da paradigma e riferimento etico per tutta la società internazionale per quel che concerne la tutela internazionale dell’ambiente come diritto umano fondamentale di tutti.

La Dichiarazione di Stoccolma del 1972 aprì il cammino “*per far in modo che le costituzioni successive riconoscessero l’ambiente ecologicamente equilibrato come un diritto umano fondamentale fra i diritti sociali dell’uomo, con la loro caratteristica di diritti che devono essere realizzati e diritti che non possono essere alterati*”⁸.

Sul piano del diritto interno brasiliano, sotto l’influenza della Dichiarazione di Stoccolma, il diritto all’ambiente ecologicamente equilibrato è previsto nell’art. 225 della Costituzione del 1988:

“*Tutti hanno diritto all’ambiente ecologicamente equilibrato, bene di uso comune del popolo ed essenziale alla sana qualità di vita, imponendosi al Potere Pubblico e alla collettività il dovere di difendere questo diritto e di preservarlo per le presenti e future generazioni*”⁹.

Questo disposto consacra il principio secondo il quale l’ambiente è un diritto umano fondamentale in Brasile, nella misura in cui esso cerca di tutelare il diritto alla vita in tutti i suoi svolgimenti. Si tratta di un diritto fondamentale nel senso che, senza di esso, la persona umana non si realizzerebbe pienamente, ossia, non riuscirebbe a godere in

⁷ Testo in A. A. CANÇADO TRINDADE, *Direitos humanos e meio-ambiente...*, cit., pp. 247-256.

⁸ J.A. SILVA, *Direito ambiental constitucional*, 3^a ed., São Paulo, Malheiros, 2000, p. 67. A proposito, si veda anche M. PRIEUR, *Protection of the environment*, in M. BEDJAOUÏ (a cura di), *International law: achievements and prospects*, London, Martinus Nijhoff, 1991, pp. 1017-1018.

⁹ Il tondo è mio.

modo sano del diritto alla vita, per usare la terminologia impiegata dalla Costituzione brasiliana.

Nel senso impiegato dall'articolo 225, capoverso, il diritto all'ambiente ecologicamente equilibrato è un *prius* logico del diritto alla vita¹⁰, senza il quale questa non si svilupperebbe in modo sano in nessuno dei suoi svolgimenti. In altre parole, il bene giuridico "vita" dipende, per la sua integrità, fra gli altri fattori, dalla effettiva protezione dell'ambiente, essendo dovere del Potere Pubblico e della collettività difendere tale bene e preservarlo per la presente e le future generazioni. In questa prospettiva, il diritto all'ambiente sano ed equilibrato viene configurato come un'estensione o corollario logico del diritto alla vita, senza il quale nessun essere umano potrebbe esigere la protezione dei suoi diritti fondamentali violati.

La "vita" tutelata dalla Costituzione brasiliana, pertanto, trascende gli stretti limiti della sua semplice manifestazione fisica, comprendendo anche il diritto alla sua sana qualità in tutte le sue forme e diversità. Ed essendo la vita un diritto universalmente riconosciuto come diritto umano basico o fondamentale, il suo godimento è condizione *sine qua non* per poter beneficiare di tutti gli altri diritti umani, incluso il diritto all'ambiente ecologicamente equilibrato¹¹.

Nel piano infra-costituzionale, la legge n. 6.938/1981, che tratta della politica nazionale dell'ambiente, presenta il seguente concetto di ambiente:

"Art. 3 [...].

I – ambiente: l'insieme di condizioni, leggi, influenze ed interazioni di ordine fisico, chimico e biologico, che permette, mantiene e regge la vita in tutte le sue forme".

Questa norma, considerata un segno della protezione giuridica dell'ambiente in Brasile, fu ripresa dall'attuale Costituzione brasiliana, così da rafforzare l'opinione in base alla quale la "vita" tutelata possiede un senso ampio, comprendendo sia la vita della persona umana, sia tutti i suoi svolgimenti, come, ad esempio, l'ambiente ecologicamente equilibrato.

Gli importanti trattati internazionali di protezione dell'ambiente, ai

¹⁰ La Costituzione del 1988 consacra, inizialmente, il diritto alla vita, nel suo articolo 5, capoverso.

¹¹ A.A. CANÇADO TRINDADE, *Direitos humanos e meio-ambiente...*, cit., p. 71.

quali già ci siamo riferiti (Convenzione-quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico e Convenzione sulla diversità biologica, entrambi conclusi nel 1992, come pure tutti gli altri trattati sulla materia ambientale già ratificati o in corso di ratifica da parte del Brasile), aspirano anche a tutelare espressamente la “vita in tutte le sue forme”. Tali strumenti internazionali, pertanto, integrano e complementano la regola di tutela dell’ambiente prevista dall’articolo 225 della Costituzione, essendo recepiti nel diritto interno brasiliano con uno *status* differenziato dalle altre norme internazionali comuni.

È importante, allora, verificare le regole costituzionali brasiliane di recepimento dei trattati internazionali di protezione dei diritti umani, tra i quali vanno inclusi i trattati internazionali di tutela dell’ambiente.

3. *L’apertura della Costituzione brasiliana ai trattati internazionali dei diritti umani*

La Costituzione brasiliana del 1988 è stata fondamentale per il processo d’istituzionalizzazione dei diritti umani in Brasile. Elevando la dignità della persona umana a principio fondamentale, sul quale la Repubblica Federativa del Brasile deve fondarsi nello scenario internazionale, la Carta istituisce un nuovo valore, che conferisce supporto assiologico a tutto il sistema giuridico brasiliano e che deve essere sempre tenuto in conto quando si tratta di interpretare una qualsiasi delle norme che fanno parte dell’ordinamento giuridico nazionale.

In questa prospettiva, la Carta del 1988, seguendo la tendenza del costituzionalismo contemporaneo di rendere gerarchicamente pari i trattati di tutela dei diritti umani alle norme costituzionali, ha dato un grande contributo nella direzione dell’apertura del sistema giuridico brasiliano al sistema internazionale di protezione di diritti, quando, nel paragrafo 2 del suo articolo 5, prevede che:

“I diritti e garanzie *espressi in questa Costituzione* non escludono altri provenienti del regime o dei principi da questa adottati, *o dei trattati internazionali in cui la Repubblica Federativa del Brasile sia parte*”¹².

¹² Il tondo è mio. Per un’analisi dettagliata di questa disposizione, si veda V. MAZZUOLI, *Direitos humanos, Constituição e os tratados internacionais: estudo analítico da situação e aplicação do tratado na ordem jurídica brasileira*, São Paulo,

L'innovazione della Costituzione attuale, in materia di diritti e garanzie, è che questa fa riferimento ai trattati internazionali di cui il Brasile è parte, espressione che non esisteva nelle Costituzioni precedenti. In queste Costituzioni, nelle disposizioni corrispondenti, non si faceva riferimento ai "trattati internazionali" come succede nell'attuale. Tale modifica, relativa a questi strumenti internazionali, oltre ad ampliare i meccanismi di protezione della dignità della persona umana, ha rinforzato ed ampliato il principio della prevalenza dei diritti umani, consacrato dalla Carta del 1988 come uno dei principi sui quali la Repubblica Federativa del Brasile deve fondarsi sulle sue relazioni internazionali (Costituzione, art. 4, II). E lo ha fatto in modo da modificare sensibilmente la concezione relativa al rapporto tra diritto internazionale e diritto interno, per quel che concerne la protezione dei diritti fondamentali, collettivi e sociali. Basta pensare che l'inserimento degli Stati in un sistema sovrastatale di protezione di diritti, con i suoi organismi di controllo internazionale, rafforza la tendenza costituzionale di porre limiti allo Stato (e al suo potere) e di favorire la tutela e la salvaguardia dei diritti umani universalmente riconosciuti¹³.

In questo modo, il processo d'internazionalizzazione dei diritti umani ebbe un'importanza fondamentale per l'apertura democratica dello Stato brasiliano. Quest'ultimo venne ad adeguarsi ai precetti del nuovo ordine mondiale. L'apertura, a sua volta, contribuì enormemente all'inserimento automatico dei trattati internazionali sui diritti umani nell'ordinamento giuridico brasiliano e alla ridefinizione della cittadinanza nell'ambito del diritto brasiliano.

Il diritto all'ambiente ecologicamente equilibrato, che fa anche parte dell'elenco dei diritti umani fondamentali, si trova formulato in modo *espresso* nella Costituzione brasiliana. In base all'articolo 225 della Carta, "*tutti hanno diritto all'ambiente ecologicamente equilibrato, bene di uso comune del popolo ed essenziale alla sana qualità di vita, imponendosi al Potere Pubblico e alla collettività il dovere di difendere tale bene e di preservarlo per le presenti e future generazioni*". In tale modo,

Editora Juarez de Oliveira, 2002, pp. 233-325; si veda ancora V. MAZZUOLI, *The law of treaties...*, cit., pp. 478 ss.

¹³ G.J. BIDART CAMPOS, *El derecho de la Constitución y su fuerza normativa*, Buenos Aires, Ediar, 1995, pp. 457-458.

nei termini dell'articolo 5, paragrafo 2, della stessa Costituzione, i diritti e garanzie ivi esposti ("espressi in questa Costituzione...") non escludono altri derivanti "dei trattati internazionali di cui la Repubblica Federativa del Brasile sia parte". La conclusione alla quale arriviamo è che i trattati internazionali di tutela dell'ambiente s'inquadrano perfettamente in questa disposizione della Costituzione. Così, il diritto all'ambiente ecologicamente equilibrato, espresso nell'articolo 225 della Costituzione, può essere integrato da altri diritti provenienti da trattati internazionali di tutela dell'ambiente di cui il Brasile sia parte.

I trattati internazionali in materia ambientale ebbero riconosciuta la loro importanza dal Principio 24 della Dichiarazione di Stoccolma del 1972, secondo il quale "[l]a cooperazione per mezzo di accordi internazionali o in altra forma è importante per impedire, eliminare, ridurre e controllare efficacemente gli effetti nocivi arrecati all'ambiente da attività svolte in ogni campo, tenendo particolarmente conto della sovranità e degli interessi di tutti gli Stati".

Tali trattati avranno, all'interno dell'ordinamento giuridico brasiliano, un proprio e speciale modo di recepimento, come vedremo in seguito.

4. *Recepimento dei trattati internazionali in materia di ambiente nell'ordinamento giuridico brasiliano*

Dall'analisi del secondo paragrafo dell'articolo 5 della Costituzione brasiliana, si può dedurre che sono tre le categorie dei diritti e garanzie individuali in Brasile: a) diritti e garanzie espressi nella Costituzione, ad esempio quelli elencati nei commi dal I al LXXVIII dell'articolo 5, così come gli altri estranei a tale elenco, ma previsti dalla Costituzione, come il diritto di tutti all'ambiente ecologicamente equilibrato, previsto nel citato articolo 225; b) diritti e garanzie impliciti, sottintesi nelle regole di garanzia, come anche quelli discendenti del regime e dei principi adottati dalla Costituzione, e c) diritti e garanzie previsti nei trattati internazionali di cui il Brasile sia parte.

Il secondo paragrafo dell'articolo 5 riconosce, in modo chiaro ed innovativo, per quel che riguarda il sistema di diritti e garanzie, una doppia fonte normativa: 1) quella derivante dal diritto interno (diritti espressi e impliciti nella Costituzione, questi ultimi discendenti del re-

gime e dei principi da essa adottati); e 2) quell'altra derivante dal diritto internazionale (discendente dai trattati internazionali di diritti umani in cui il Brasile sia parte).

In modo esplicito, la Carta brasiliana del 1988 attribuisce ai trattati internazionali di tutela dei diritti umani ratificati dallo Stato la condizione di fonte del sistema costituzionale di tutela di diritti e garanzie. Sarebbe a dire che tali trattati divengono una fonte del sistema costituzionale di protezione dei diritti, esplicitamente od implicitamente consacrati dal testo costituzionale, il che giustifica il loro *status* (materiale) di norme costituzionali. Questa dualità di fonti, che contribuisce alla completezza del sistema, significa, che, in caso di conflitto, l'interprete deve optare preferibilmente per la fonte che fornisce la norma più favorevole alla persona protetta, poiché quello a cui si mira è l'ottimizzazione e la massimizzazione del sistema (interno e internazionale) dei diritti e garanzie individuali¹⁴.

La "clausola aperta" del paragrafo secondo dell'articolo 5, della Carta brasiliana, in questo modo, consente palesemente che i trattati internazionali di tutela dei diritti umani ratificati dal governo entrino nell'ordinamento giuridico brasiliano con lo stesso grado gerarchico delle norme costituzionali, e non in altro ambito di gerarchia normativa. Non ci sarebbe coerenza logica nell'attribuire ai trattati internazionali sui diritti umani lo stesso trattamento giuridico attribuito ad un impegno internazionale di minore importanza, dato che è evidente il loro carattere speciale; per questo devono ricevere dalla Costituzione un trattamento differenziato rispetto agli altri trattati¹⁵.

Così, se la Costituzione stabilisce che i diritti e garanzie da essa elencati "non escludono" altri provenienti "dai trattati internazionali di cui il Brasile sia parte", è perché essa stessa permette che tali diritti e garanzie "s'inseriscano" nell'ordinamento giuridico brasiliano, venendo ad essere considerati come se fossero scritti nella Costituzione¹⁶. Sarebbe a dire che, se i diritti e garanzie espressi nel testo costituziona-

¹⁴ G.J. BIDART CAMPOS, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, III, Buenos Aires, Ediar, 1995, p. 282.

¹⁵ A. A. CANÇADO TRINDADE, *O direito internacional em um mundo em transformação (ensaio, 1976-2001)*, Rio de Janeiro, Renovar, 2002, pp. 713-714.

¹⁶ F. PIOVESAN, *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*, 4ª ed., São Paulo, Max Limonad, 2000, p. 73.

le “non ne escludono” altri provenienti dai trattati internazionali di cui il Brasile è parte, è perché, per logica, nella misura in cui tali strumenti possano assicurare certi diritti e garanzie, la Costituzione “li include” nel suo elenco dei diritti protetti, ampliando così il loro ambito di costituzionalità¹⁷. Nella misura in cui la Costituzione prevede determinati diritti e garanzie e una simile previsione si ritrova nei trattati internazionali di tutela dei diritti umani di cui il Brasile è parte, si ritiene che tali strumenti prevalgano su tutte le leggi infra-costituzionali interne, giacché la Carta Costituzionale ha equiparato, nello stesso grado di gerarchia normativa, i diritti e garanzie che in essa risultano con quelli previsti nei trattati internazionali sui diritti umani ratificati dallo Stato.

Come sostiene Flávia Piovesan, quando la Costituzione del 1988, nel suo articolo 5, secondo paragrafo, dispone che “*i diritti e garanzie espressi nella costituzione non escludono altri diritti derivanti dai trattati internazionali*”, è perché *a contrario sensu*, essa inserisce “*nell’elenco dei diritti costituzionalmente protetti i diritti enunciati nei trattati internazionali di cui il Brasile sia parte. Questo processo d’inclusione implica il recepimento nel testo costituzionale di questi diritti*”¹⁸. Ciò significa che lo *status* della norma convenzionale, per quel che riguarda la tutela dei diritti umani, non può essere altro che quello di vera norma materialmente costituzionale. Si dice “materialmente costituzionale” basandosi sul fatto che tali trattati non integrano formalmente la Carta Politica, cosa che richiederebbe un procedimento d’emendamento della Costituzione, previsto nell’articolo 60, secondo paragrafo, il quale dispone che una proposta d’emendamento “*sarà discussa e votata in ogni Camera del Congresso Nazionale, in due sedute, considerandosi approvata se otterrà in entrambe, tre quinti dei voti dei rispettivi membri*”. I trattati di protezione dei diritti umani, tuttavia, integrano il contenuto

¹⁷ V. MAZZUOLI, *Direitos humanos, Constituição e os tratados internacionais...*, cit., p. 233-252. Riguardo allo *status* costituzionale dei trattati sui diritti umani, si veda anche A.A. CANÇADO TRINDADE, *A interação entre o direito internacional e o direito interno na proteção dos direitos humanos*, in *A incorporação das normas internacionais de proteção dos direitos humanos no direito brasileiro*, 2^a ed., San José, Costa Rica/Brasília, IIDH (*et all.*), 1996, pp. 210 ss.

¹⁸ F. PIOVESAN, *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*, cit., p. 73.

materiale della Costituzione, il suo “ambito di costituzionalità”¹⁹.

È questa anche l’opinione di Celso Lafer, manifestata in un parere nel procedimento di *Habeas Corpus* n. 82.424-RS del Supremo Tribunale Federale brasiliano, in un caso che riguardava la pratica del crimine di razzismo (imprescrittibile, secondo l’art. 5, comma XLII, della Costituzione del 1988), commesso da persona propagatrice di idee naziste ed antisemite tramite libri pubblicati dalla casa editrice di sua proprietà. A proposito del recepimento della Convenzione per l’Eliminazione di tutte le Forme di Discriminazione Razziale del 1965 nell’ordinamento giuridico brasiliano, l’autore scrive:

*“Il paragrafo 2° dell’art. 5° della Costituzione del 1988 determina, in materia di diritti e garanzie, la ricezione, nel diritto brasiliano, di quello che stabiliscono i trattati internazionali di cui la Repubblica Federativa del Brasile sia parte. Nel caso della Convenzione del 1965, la sua vigenza ed applicazione nel nostro Paese precede la Costituzione del 1988 e il suo disposto è interamente compatibile con il testo costituzionale e la corrispondente legislazione infra-costituzionale. In questo senso, si può dire che la Convenzione del 1965 integra l’ambito di costituzionalità’, come osserva Valerio Mazzuoli chiamando in causa Bidart Campos. Quest’integrazione della Convenzione del 1965 all’ambito di costituzionalità’ non è problematica, giacché essa non suscita né il problema delle antinomie, né una discussione su di una modifica della Costituzione in modo diverso da quanto è previsto per gli emendamenti costituzionali, temi dei quali si preoccuparono i Ministri Moreira Alves e Gilmar Mendes e anche, nel campo dottrinale, il prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho”*²⁰.

Si noti che la Costituzione, nel paragrafo secondo dell’articolo 5, non si riferisce alla legge, ma soltanto ai diritti da essa assicurati o previsti dai trattati internazionali di cui il Brasile sia parte. Di conseguenza, se una legge prevede un diritto o garanzia non previsto nel corpo della Costituzione, questa legge, senza ledere il testo costituzionale,

¹⁹ G.J. BIDART CAMPOS, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Tomo III, cit., p. 285.

²⁰ C. LAFER, *O caso Ellwanger: anti-semitismo como crime da prática do racismo*, *Revista de Informação Legislativa*, ano 41, n. 162, Brasília, abr./jun. 2004, p. 78. V. *Habeas Corpus* n. 82.424-RS do STF, rel. orig. Min. Moreira Alves, rel. Min. Maurício Corrêa, 17 settembre 2003.

potrà essere abrogata da un'altra posteriore. Tuttavia, se tale diritto o garanzia venisse espresso in trattato sui diritti umani ratificato dallo Stato brasiliano, la legge interna non potrà abrogarlo, a causa dello *status* di norma costituzionale che le norme di questi trattati rivestono²¹.

Tali strumenti internazionali hanno rango costituzionale, facendo parte, conseguentemente, del così detto "ambito di costituzionalità", ossia, dell'elenco dei diritti e garanzie fondamentali protetti. Rimane anche esclusa, da parte del Supremo Tribunale Federale brasiliano, qualsiasi dichiarazione d'incostituzionalità per quel che riguarda i diritti e garanzie contenuti in questi trattati.

L'articolo 102, III, b, della Costituzione brasiliana, attribuisce al Supremo Tribunale Federale la competenza di "*giudicare, tramite ricorso straordinario, le cause decise in unico od ultimo grado, quando la decisione impugnata dichiara l'incostituzionalità di un trattato o una legge federale*". Tale disposto non può essere applicato nel caso dei trattati internazionali di protezione dei diritti umani, categoria in cui sono posti i trattati internazionali di tutela dell'ambiente, giacché non si può dichiarare l'incostituzionalità dei diritti e garanzie fondamentali. Tali diritti e garanzie sono clausole immutabili nel diritto brasiliano (o, come suole dirsi, clausole "scolpite nella pietra") e non possono essere abrogate neppure con un emendamento costituzionale. Le clausole inderogabili impongono limiti materialmente espliciti a una riforma costituzionale. Questi limiti materiali espliciti constano dal quarto paragrafo dell'art. 60 della Costituzione e impediscono, qualsiasi proposta di emendamento costituzionale tendente ad abolire: (I) la forma federativa dello Stato; (II) il voto diretto, segreto, universale e periodico; (III) la separazione dei poteri; e (IV) i diritti e garanzie individuali. Pertanto, nella misura in cui tali trattati abbiano lo *status* di "norme costituzionali", non potrà essere accettato qualsiasi argomento che sostenga che essi non debbano essere eseguiti o applicati²².

Riepilogando, i diritti e le garanzie che derivano dai trattati internazionali di tutela dei diritti umani di cui il Brasile è parte, vengono, con la loro ratifica, ad integrare l'elenco dei diritti e garanzie costituzio-

²¹ J.C. MAGALHÃES, *O Supremo Tribunal Federal e o direito internacional: uma análise crítica*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2000, pp. 64-65.

²² G.J. BIDART CAMPOS, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Tomo III, cit., pp. 287-288.

nalmente protetti, allargando considerabilmente il “nucleo minimo” di questi diritti²³.

Occorre però sottolineare che tutti i trattati internazionali che non riguardano i diritti umani non possiedono natura di norma costituzionale; essi hanno natura infra-costituzionale, come si desume dall'articolo 102, III, b, della Costituzione, che conferisce al Supremo Tribunale Federale la competenza a “*giudicare, tramite ricorso straordinario, le cause decise in unico od ultimo grado, quando la decisione impugnata dichiara l'incostituzionalità di trattato o legge federale*”. Nel caso del recepimento dei trattati internazionali comuni, è perfettamente valida la loro dichiarazione d'incostituzionalità fatta dal Supremo Tribunale Federale.

In questo modo, invece che avere valore di legge interna, i diritti e garanzie fondamentali proclamati nelle convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dal Brasile, in forza del suddetto articolo 5, secondo paragrafo, della Costituzione, vengono ad avere, per volontà della stessa Carta Costituzionale, lo *status* di “norme costituzionali”. A ciò si aggiunge l'argomento, sostenuto da buona parte della dottrina pubblicistica, che i trattati di diritti umani sono di rango superiore ai tanti accordi internazionali di carattere più tecnico, formando così tutto un insieme di principi imperativi, chiamati di *jus cogens*. Questi non possono essere derogati dai trattati internazionali giacché possiedono forza obbligatoria superiore a tutto il diritto positivo. Tali regole di *jus cogens*, come i diritti umani fondamentali, sono norme imperative di diritto internazionale generale, accettate e riconosciute dalla società internazionale degli Stati nel suo insieme come norme che non ammettono accordo contrario (diritto imperativo per gli Stati) e che possono essere modificate soltanto da una norma successiva di diritto internazionale generale che abbia lo stesso carattere.

Il rango costituzionale dei trattati di protezione dei diritti umani non soltanto ha valore come complemento alla parte dogmatica della Costituzione. Esso implica anche che chi esercita il potere pubblico – incluso il potere giudiziario – deve rispettare e garantire la piena appli-

²³ Sull'impatto giuridico di tali trattati nell'ordinamento giuridico brasiliano, si veda V. MAZZUOLI, *Direitos humanos, Constituição os tratados internacionais...*, cit., pp. 265-271; sull'impatto dei trattati sui diritti umani nell'ordine internazionale, cfr. specialmente pp. 323-325.

cazione di tali strumenti. Da ciò discende che la violazione di tali trattati determina non soltanto la responsabilità internazionale dello Stato, ma anche la violazione della stessa Costituzione che li ha elevati al rango di norme costituzionali.

Quelli che si oppongono a questa soluzione – sia in Brasile, che in altri paesi che hanno previsto la prevalenza dei trattati di tutela dei diritti umani – si richiamano, nella maggior parte dei casi, a una sorpassata dottrina della sovranità statale assoluta (che, a loro giudizio risulterebbe svalutata o pregiudicata), come pure alla supremazia della Costituzione. Non manca nemmeno il richiamo al potere costituente, in base all'infondato argomento che ammettere che i trattati internazionali di protezione dei diritti umani possano avere rango costituzionale (o sovra-costituzionale, se teniamo in conto la tendenza mondiale di tutela dei diritti umani) sarebbe la stessa cosa che escludere del tutto la partecipazione degli organi del potere costituito al processo di formazione delle leggi.

Tali argomenti, secondo Bidart Campos, traducono “*una capacità scarsissima di accettazione delle tendenze che alla fine del nostro secolo manifestano il diritto internazionale e il diritto costituzionale comparato*”. Inoltre, ancora secondo Bidart Campos, non rivedere i concetti e i modelli tradizionali del potere costituente e della supremazia costituzionale al fine di introdurre gli adeguamenti richiesti dall'evoluzione storica e dalle circostanze mondiali, significa senza dubbio paralizzare la dottrina costituzionale con “congelamenti” che determinano un suo ritardo²⁴.

Per quel che riguarda i trattati internazionali di tutela dell'ambiente esiste anche un altro forte argomento, ossia il carattere speciale e il trattamento giuridico privilegiato che è stato loro attribuito dal testo costituzionale brasiliano: il diritto all'ambiente è considerato un diritto di natura diffusa, che trascende i limiti territoriali della sovranità degli Stati, oltrepassando le loro frontiere fisiche²⁵, costituendo una materia

²⁴ G.J. BIDART CAMPOS, *El derecho de la Constitución y su fuerza normativa*, cit., pp. 455-456.

²⁵ Si veda, ad esempio, la questione dell'inquinamento e dei vari disastri atomici già subiti dal pianeta negli ultimi anni. Si veda, ancora, la situazione delle specie animali e vegetali in pericolo di estinzione, la situazione dei fiumi transfrontalieri e dei laghi internazionali, così come la questione della fascia di ozono, responsabile

disciplinata dal diritto internazionale ed oggetto della sua regolamentazione. Questo è dimostrato dagli innumerevoli trattati internazionali conclusi negli ultimi anni per questa specifica finalità. Inoltre, il processo d'internazionalizzazione della tutela dell'ambiente, che accompagna l'internazionalizzazione dei diritti umani nel piano globale, rafforza e intensifica la tesi dell'erosione del cosiddetto dominio riservato degli Stati, secondo la quale il trattamento che lo Stato conferisce ai suoi cittadini e al suo ambiente è materia di sua giurisdizione esclusiva²⁶.

Le materie più rilevanti per l'ambiente, la cui protezione è assicurata dai trattati internazionali, come le questioni sempre attuali attinenti ai cambiamenti climatici e alla diversità biologica²⁷, vengono ad integrare il diritto brasiliano con natura e livello costituzionali, allargando e rafforzando il ruolo dei diritti fondamentali dell'uomo protetti dal testo costituzionale.

Come se già non bastasse lo *status* costituzionale attribuito dalla Costituzione brasiliana del 1988, deve anche essere sottolineato che i trattati internazionali di tutela dei diritti umani, per disposizione espressa della Costituzione, sono recepiti automaticamente nell'ordinamento giuridico brasiliano a partire dalle loro rispettive ratifiche. È la conclusione che si trae dal primo paragrafo dell'articolo 5 della Costituzione brasiliana, che dispone: "*Le norme che stabiliscono diritti e garanzie fondamentali hanno applicazione immediata*". L'inserimento di questa norma nel titolo corrispondente ai "*Diritti e Garanzie Fondamentali*" della Costituzione del 1988, è stato certamente influenzato dal disegno elaborato dalla "Commissione Afonso Arinos", che nel suo articolo 10, conteneva un precetto simile, che stabiliva che "*i diritti e garanzie di questa Costituzione hanno applicazione immediata*".

per il filtraggio dei raggi solari pregiudizievoli all'uomo. V.G.F.S. SOARES, *Curso de direito internacional público*, vol. 1, São Paulo, Atlas, 2002, pp. 407-408.

²⁶ A.A. CANÇADO TRINDADE, *Direitos humanos e meio-ambiente...*, cit., pp. 39-51.

²⁷ C.D.A. MELLO, *Curso de direito internacional público*, 2° vol., 13ª ed. rev. e ampl., Rio de Janeiro, Renovar, 2001, pp. 1290-1293; G.F.S. SOARES, *Direito internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades*, São Paulo, Atlas, 2001, pp. 70-93 e 127-129; e D.B. CLABOT, *Tratado de derecho ambiental*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 1997, pp. 500-503.

Si deve sottolineare che il primo paragrafo dell'articolo 5 della Costituzione brasiliana dà applicazione immediata a tutti i diritti e garanzie fondamentali, siano questi espressi nel testo costituzionale o provenienti da trattati, obbligando tutti gli organi giudiziari nazionali a dar loro tale applicazione e obbligando, di conseguenza, anche il legislatore, incluso il legislatore costituzionale. Ciò significa che il loro ambito materiale d'applicazione trascende l'elenco dei diritti individuali e collettivi presenti negli articoli da 5 a 17 della Carta della Repubblica, per abbracciare anche altri diritti e garanzie espressi nella stessa Costituzione (ma non previsti nell'elenco), quali quelli derivanti dal regime e dai principi in essa previsti e nei trattati internazionali di che il Brasile sia parte, conformemente al paragrafo secondo dell'articolo 5.

Se le norme che definiscono i diritti e garanzie fondamentali hanno applicazione immediata, i trattati internazionali di tutela dei diritti umani, una volta ratificati, per il solo fatto di includere norme che dispongono sui diritti e garanzie fondamentali, avranno identica applicazione immediata. Come sono immediatamente applicabili le norme espresse negli articoli da 5 a 17 della Costituzione, così lo sono le norme contenute nei trattati internazionali sui diritti umani di cui il Brasile è parte.

I trattati internazionali di tutela dell'ambiente, in base a quanto disposto nel primo paragrafo dell'articolo 5, vengono ad avere applicazione immediata, non essendo richiesta, per questa ragione, l'adozione di un decreto esecutivo sul piano interno. Nel caso di trattati internazionali che non riguardino i diritti umani, questo decreto è necessario per recepirli internamente. In altre parole, per quel che riguarda i trattati internazionali di protezione dei diritti umani, è seguito in Brasile il monismo internazionalista. Con ciò, viene meno ogni meccanismo di recepimento, come il decreto esecutivo presidenziale, per l'effettiva esecuzione del trattato nell'ordinamento brasiliano; la semplice ratifica del trattato da parte dello Stato implica il recepimento automatico delle sue norme nel diritto interno.

È anche da sottolineare che tutti i diritti inseriti nei riferiti trattati, recepiti immediatamente nell'ordinamento interno brasiliano, in quanto sono anche norme che definiscono diritti e garanzie fondamentali, divengono clausole immutabili del testo costituzionale, non potendo essere abrogati neppure tramite un emendamento alla Costituzione

(art. 60, paragrafo 1, IV). È quello che si deduce dall'interpretazione dei par 1 e 2, dell'articolo 5, combinato con l'articolo 60, § 4, comma IV, della stessa Carta. Ciò perché il primo paragrafo dell'articolo 5, della Costituzione brasiliana, come abbiamo visto, dispone espressamente che *“le norme che definiscono i diritti e garanzie fondamentali hanno applicazione immediata”*.

Infine, attribuire ai trattati internazionali di tutela dell'ambiente un rango uguale a quello delle norme costituzionali significa, al contrario di quanto afferma la vecchia dottrina sulla sovranità statale assoluta, considerare la Costituzione uno strumento più aperto e meglio adeguato a interagire con il diritto internazionale pubblico in generale e, in particolare, con il diritto internazionale dell'ambiente.

5. Conclusioni

I trattati internazionali in materia di ambiente ratificati dal governo brasiliano hanno lo *status* di norme costituzionali che sono recepite automaticamente all'ordinamento giuridico brasiliano. Inoltre, tali trattati vengono a costituire una fonte del sistema costituzionale di protezione di diritti ed entrano nell'ordinamento giuridico brasiliano con carattere e livello costituzionali.

Oltre a tutto ciò, i diritti e garanzie contenuti in questi strumenti internazionali divengono clausole immutabili del testo costituzionale brasiliano, non potendo essere abrogati nemmeno per emendamento della Costituzione. Di conseguenza, i trattati internazionali di tutela dei diritti umani di cui il Brasile sia parte non sono suscettibili a denuncia.

Infine, la Costituzione brasiliana del 1988 è perfettamente in armonia con il diritto internazionale pubblico. E' sufficiente al riguardo segnalare il grande passo fatto dal costituente per quel che riguarda il recepimento dei trattati di tutela dei diritti umani nell'ordinamento giuridico brasiliano. È proprio quanto si desidera e si spera.

esperienze di amministrazione e documentazione
a cura di MASSIMILIANO MONTINI

L'iniziativa delle Nazioni Unite “*Harmony with Nature*”

FRANCESCA VOLPE

1. Introduzione. – 2. Nascita ed evoluzione dell'iniziativa delle Nazioni Unite *Harmony with Nature*. – 3. Il *Virtual Dialogue* su *Harmony with Nature* e la *Earth jurisprudence*. - 4. Conclusioni.

1. *Introduzione*

Preso atto del progressivo deterioramento degli ecosistemi a causa di modelli di produzione e consumo non sostenibili, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha ritenuto necessario promuovere una ridefinizione della relazione tra esseri umani e mondo naturale. Tale percorso di ridefinizione è stato segnato dall'adozione nel 2009 di una Risoluzione con la quale l'Assemblea Generale ha proclamato l'*International Mother Earth Day*, seguita a pochi mesi di distanza da un'altra fondamentale Risoluzione che ha dato avvio all'iniziativa *Harmony with Nature*. Il presente contributo ripercorre e analizza le principali tappe che hanno segnato l'evoluzione di tale processo, tuttora in corso.

2. *Nascita ed evoluzione dell'iniziativa delle Nazioni Unite Harmony with Nature*

Nel 2009, come menzionato, l'Assemblea Generale ha adottato una storica Risoluzione con la quale è stato proclamato l'*International Mo-*

ther Earth Day.¹ Il 22 aprile di ogni anno viene così celebrata la giornata dedicata al riconoscimento che Madre Terra e i suoi ecosistemi costituiscono la nostra casa comune. Non si tratta della prima giornata istituzionalmente dedicata alla celebrazione di *Mother Earth*: il primo *Earth Day*, infatti, si è avuto nel 1970 e da allora numerose altre giornate sono state dedicate a onorare *Mother Earth*, tra queste il 21 marzo con l'*International Day of Nowruz*,² il 22 marzo con il *World Water Day*,³ il 22 maggio con l'*International Day for Biological Diversity*⁴ e il 16 settembre con l'*International Day for the Preservation of the Ozone Layer*.⁵ Del resto, non si tratta nemmeno del primo riconoscimento nella storia dell'umanità del fondamentale ruolo svolto dalla Natura. Già antichissime civiltà e tradizioni riconoscevano infatti la divinità dell'elemento naturale e conducevano un'esistenza in armonia con i cicli della Natura (in questo senso si è soliti pensare a culture orientali ma è la stessa Assemblea Generale a ricordare come l'idea che aria, acqua e pesci fossero risorse comuni fosse stato codificato nel diritto romano, al quale si deve il primo corpo di leggi propriamente ambientali con il codice di Giustiniano).⁶ L'adozione della Risoluzione 63/278 con la quale è stato proclamato l'*International Mother Earth Day* è però, come specificato dal Presidente della Bolivia Evo Morales nel suo discorso alle Nazioni Unite in occasione dell'adozione della citata Risoluzione, un evento senza precedenti nella storia dell'umanità. Viene infatti istituita una giornata dedicata a una profonda riflessione sul pianeta Terra, nella consapevolezza che, così come il ventesimo secolo è stato il periodo del riconoscimento dei diritti umani, il ventunesimo

¹ United Nations General Assembly, Resolution 63/278. International Mother Earth Day, 22 April 2009 (distr. 1 May 2009).

² United Nations General Assembly, Resolution 64/253. International Day of Nowruz, 23 February 2010 (distr. 10 May 2010).

³ United Nations General Assembly, Resolution 47/193. Observance of World Day for Water, 22 December 1992 (distr. 22 Dec 1992).

⁴ United Nations General Assembly, Resolution 55/201. Convention on Biological Diversity, 20 December 2000 (distr. 8 February 2001).

⁵ United Nations General Assembly, Resolution 49/114. International Day for the Preservation of the Ozone Layer, 19 December 1994.

⁶ United Nations General Assembly, Harmony with Nature. Report of the Secretary-General, A/66/302 (distr. 15 August 2011).

secolo dovrebbe essere il secolo dei diritti di Madre Terra.⁷ Se infatti vogliamo veramente vivere in armonia con la Natura, continua Evo Morales, dobbiamo riconoscere che non solo gli esseri umani sono portatori di diritti, ma anche le piante, gli animali e tutti gli altri esseri viventi.

Il dialogo internazionale così avviato sotto la guida della Bolivia sulla necessità di promuovere un percorso di sviluppo in armonia con la Natura, è risultato nell'adozione, sempre nel 2009, della prima Risoluzione dell'Assemblea Generale su *Harmony with Nature*, la Risoluzione 64/196.⁸ Questa, richiamandosi anche alla *World Charter for Nature* del 1982,⁹ invitava gli Stati e le varie organizzazioni a considerare il tema della promozione di una vita in armonia con la Natura, includendo nell'agenda provvisoria della successiva sessione il sotto-argomento *Harmony with Nature* nell'ambito del tema dello sviluppo sostenibile. Vivere in armonia con la Natura, come delucidato dalla stessa Assemblea Generale in un report di qualche anno successivo, implica un'equa e bilanciata relazione con il pianeta Terra, riconosciuto come fonte e sostentamento dell'umanità.¹⁰ Al centro di tale relazione vi è un profondo rispetto per la Terra, unitamente al riconoscimento dell'imperativo della sopravvivenza e del mantenimento in buono stato del pianeta, così come della responsabilità umana nei confronti del suo risanamento. A questa prima Risoluzione ne sono finora seguite altre sette, tutte volte, seppur da prospettive differenti, a delineare un nuovo paradigma relazionale di tipo non antropocentrico con la Natura: la Risoluzione 65/164 del 2010, la Risoluzione 66/204 del 2011, la Risoluzione 67/214 del 2012, la Risoluzione 68/216 del 2013, la Risoluzione 69/224 del 2014, la Risoluzione 70/208 del 2015 e la Risoluzione 71/232 del 2016.

Tale approccio orientato a promuovere uno sviluppo in armonia con la Natura è stato anche, in certa misura, fatto proprio da altri due

⁷ United Nations General Assembly, Sixty-third session 80th plenary meeting, 22 April 2009, Evo Morales Ayma's statement, A/63/PV.80.

⁸ United Nations General Assembly, Resolution 64/196. *Harmony with Nature*, 21 December 2009 (distr. 12 February 2010).

⁹ United Nations General Assembly, Resolution 37/7. *World Charter for Nature*, 28 October 1982.

¹⁰ United Nations General Assembly, *Harmony with Nature*. Report of the Secretary-General, A/67/317 (distr. 17 August 2012).

importanti documenti delle Nazioni Unite. Si tratta della Dichiarazione *The Future We Want*, emersa dalla Conferenza sullo Sviluppo Sostenibile tenutasi a Rio nel 2012 (la cosiddetta Rio + 20, durante la quale è stato peraltro lanciato il sito web dedicato a *Harmony with Nature*),¹¹ nella quale i Capi di Stato e di Governo hanno riconosciuto che per raggiungere un equo bilanciamento tra i bisogni economici, sociali e ambientali delle presenti e delle future generazioni è necessario promuovere l'armonia con la Natura,¹² e dei *Sustainable Development Goals*, adottati dalle Nazioni Unite nel dicembre 2015, il cui Goal 12-indicatore 12.8 mira ad assicurare che entro il 2030 le persone dispongano delle informazioni necessarie per adottare stili di vita in armonia con la Natura.¹³

3. *Il Virtual Dialogue su Harmony with Nature e la Earth jurisprudence*

La settima Risoluzione *Harmony with Nature* è particolarmente interessante poiché introduce, a partire dal 2016, un dialogo virtuale (in inglese “*virtual dialogue*”, fino a tale Risoluzione vi era invece un “*interactive dialogue*”) su *Harmony with Nature* volto a ispirare i cittadini e le società nel loro complesso a riconsiderare la loro interazione con il mondo naturale al fine di avviare un processo di implementazione dei *Sustainable Development Goals* che sia in armonia con la Natura. Tale dialogo si svolge nell'ambito dell'*United Nations Harmony with Nature Knowledge Network* costituito dai maggiori esperti a livello mondiale in materia di *Earth jurisprudence*.¹⁴ La *Earth jurisprudence* sovverte la visione tradizionale in base alla quale le leggi di un ordinamento giuridico sono la più alta autorità che presiede al funzionamento delle società, riconoscendo invece nelle leggi naturali del sistema Terra la fon-

¹¹ In <http://www.harmonywithnatureun.org/>.

¹² United Nations General Assembly, Resolution 66/288. The future we want, par. 39.

¹³ United Nations General Assembly, Resolution transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, 25 September 2015, Goal 12, target 12.8.

¹⁴ In <http://www.harmonywithnatureun.org/knowledgenetwork/>, ultimo accesso 10 aprile 2017.

te primaria di organizzazione e regolazione di ogni sistema umano.¹⁵ Quattro sono i principi fondanti la *Earth jurisprudence*: *subjectivity* (la soggettività), intesa come il riconoscimento dell'Universo sotto forma di olistico, con propri diritti e valori; *community* (la comunità), per cui ogni elemento è correlato e coesiste con l'altro; *lawfulness and order* (la legittimità e l'ordine), in base a cui vi sono disegni organizzativi nell'Universo e nella *Earth community* che possiamo identificare e comprendere; *wildness* (lo stato naturale), per cui l'ordine nell'Universo rimane dinamico, misterioso e non prevedibile. Più in generale, la *Earth jurisprudence* postula la necessità di ricostruire la civilizzazione sui principi ecologici della sostenibilità e delle relazioni collaborative con il mondo naturale, assicurando così le basi di un'esistenza in armonia con la Natura.

Oltre 120 esperti provenienti dai diversi continenti per un totale di 33 nazionalità (quattro sono gli esperti italiani coinvolti, nelle figure della Prof. Silvia Bagni, del Prof. Michele Carducci, del Dott. Gherardo Girardi e del Prof. Massimiliano Montini) si sono così confrontati affrontando la *Earth jurisprudence* da otto discipline differenti (qui lasciate nella dizione inglese per una maggiore aderenza concettuale): *Earth-centred law; ecological economics; education; holistic science; the humanities; philosophy e ethics; the arts, media, design e architecture; theology e spirituality*. I lavori del *virtual dialogue*, sostanziatisi a partire dalle conclusioni dei precedenti cinque *interactive dialogues*, sono iniziati il 22 aprile del 2016, in concomitanza con l'*International Mother Earth Day*, e si sono conclusi il 22 giugno 2016. Gli esperti coinvolti hanno quindi trasmesso all'Assemblea Generale il primo Rapporto in occasione della sua settantunesima seduta, il 1° agosto 2016.¹⁶ Come si legge in tale Rapporto, gli esperti riconoscono l'intrinseco valore della Natura e la necessità di spostare le nostre percezioni e i nostri comportamenti da un approccio antropocentrico a uno ecocentri-

¹⁵ Agreement between the Government of the Plurinational State of Bolivia and the United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN-DESA) to contribute to the activities related to Harmony with Nature under the trust fund of the High-Level Political Forum on sustainable development.

¹⁶ United Nations General Assembly, Harmony with Nature. Note by the Secretary-General, A/71/2662/ (distr. 1 August 2016). I contributi dei singoli esperti possono essere consultati alla seguente pagina web: <http://www.harmonywithnatureun.org/wordpress/dialogue-input/>, ultimo accesso 10 aprile 2017.

co (in inglese *Earth-centred*). Nella visione ecocentrica, il pianeta, lungi dall'essere considerato semplicemente un oggetto inanimato da sfruttare, viene visto come la casa comune, un'entità viva e pulsante. Ciò comporta la necessità di riconsiderare la nostra interazione con la Natura e di supportare la *Earth jurisprudence* non solo a livello normativo ma anche etico, istituzionale, politico e pratico.

Il Rapporto è articolato in varie sezioni, alcune di carattere più generale e transdisciplinare e altre dedicate invece alle otto discipline sopra menzionate. Tra queste ultime, preme analizzare nel dettaglio quella relativa alla *Earth-centred Law*. In tale ambito, il primo passo da compiere è individuato nell'inclusione dei diritti della Natura entro i sistemi di *governance*, riconoscendo il diritto fondamentale degli ecosistemi e delle varie specie a esistere, prosperare e rigenerarsi. Tale diritto non si pone in contrasto con i diritti umani, anzi, in quanto parte della Natura, anche i nostri stessi diritti derivano dai diritti della Natura. In altre parole, se gli ecosistemi che ci sostengono non hanno il diritto di esistere, il diritto alla vita degli esseri umani diventa privo di fondamento. È quindi necessario che i sistemi giuridici impongano agli esseri umani l'obbligo di rispettare i diritti anche dei membri non umani della comunità terrestre. La sezione *Earth-centred Law* ripercorre quindi i principali contributi della letteratura in materia, partendo dal celebre scritto di Christopher Stone *Should Trees Have Standing? Toward Legal Rights for Natural Objects* del 1972,¹⁷ passando per il contributo di Thomas Berry sulla necessità di una giurisprudenza che identifichi diritti anche in capo alle componenti geologiche e biologiche e del riconoscimento giuridico della sacralità e inviolabilità dell'habitat di tutte le specie,¹⁸ ed arrivando a un articolo del 2002 di Godofredo Stutzin, in cui il giurista cileno nota che lo sviluppo del diritto ha raggiunto un momento cruciale, nel quale l'ideale di giustizia deve estendersi a ricomprendere l'intera biosfera.¹⁹ L'ultima parte della sezione *Earth-centred Law* contiene una critica del diritto dell'ambiente per come è attualmente strutturato sulla parcellizzazione degli ecosistemi e su un atteggiamento meramente reattivo, che si limi-

¹⁷ C. D. STONE, *Should Trees Have Standing? Toward Legal Rights for Natural Objects*, in *45 Southern California Law Review*, 1972, p. 450.

¹⁸ T. BERRY, *The Great Work. Our way into the Future*, Bell Tower, 1999, p. 161.

¹⁹ G. STUTZIN, *Nature's Rights*, in *Resurgence Magazine*, 2002, 210, pp. 24-26.

ta a identificare e regolare il *quantum* accettabile di distruzione degli elementi naturali. Un sistema di *Earth jurisprudence*, invece, si pone proattivamente la domanda di come debba essere e quali caratteristiche debba avere un sistema naturale per essere considerato in salute. Per rispondere a tale quesito, continua il Rapporto, dovremmo rivolgerci alle conoscenze ecologiche tradizionali. Gli indigeni, infatti, custodiscono un patrimonio inestimabile di conoscenze costruito attraverso secoli di vita in armonia con gli ecosistemi dei quali fanno parte e che da sempre hanno protetto. Sono quindi degli esperti che dovrebbero essere considerati delle vere e proprie guide nella gestione degli ecosistemi a livello locale.

Alcuni ordinamenti giuridici sembrano aver già avviato un percorso in tal senso. La Nuova Zelanda, ad esempio, ha riconosciuto la personalità giuridica spirituale e olistica del fiume Whanganui nell'ambito del processo di composizione della controversia con la popolazione Maori, che considera i fiumi e la foresta come degli antenati dei quali prendersi cura.²⁰ L'Ecuador, nel 2008, ha modificato la propria Costituzione per riconoscere i diritti della Natura in vista di una più efficace protezione di Pachamama, un termine omnicomprensivo che ingloba non soltanto le caratteristiche fisiche della Natura ma anche quelle spirituali. L'articolo 71 della Costituzione dell'Ecuador stabilisce che Pachamama ha il diritto di esistere, persistere, mantenersi e rigenerare i propri cicli vitali e processi evolutivi, le proprie strutture e funzioni e che ogni persona, a livello individuale o comunitario, può chiedere l'osservanza di tali diritti di fronte a soggetti pubblici; l'articolo 72 sancisce inoltre il diritto della Natura ad essere risanata. Tali disposizioni, peraltro, non sono rimaste lettera morta, l'Ecuador ha infatti intrapreso diverse azioni giudiziarie e amministrative per azionare i menzionati diritti.²¹

²⁰ Te Awa Tupua (Whanganui River Claims Settlement) Bill, Government Bill 1292. Si veda la pagina web: https://www.parliament.nz/en/pb/bills-and-laws/bills-proposed-laws/document/00DBHOH_BILL68939_1/te-awa-tupua-whanganui-river-claims-settlement-bill, ultimo accesso 10 aprile 2017.

²¹ C.M. KAUFFMAN e P.L. MARTIN, *Testing Ecuador's Rights of Nature: Why Some Lawsuits Succeed and Others Fail*, paper presentato alla Conferenza annuale della International Studies Association, Atlanta, 18 marzo 2016, citato in United Nations General Assembly, *Harmony with Nature. Note by the Secretary-General, A/71/2662/*, cit. L'America latina risulta particolarmente attiva per quanto riguarda

A livello internazionale, merita di essere segnalata la *Universal Declaration of Rights of Mother Earth*,²² adottata sulla falsariga della *Universal Declaration of Human Rights*²³ nell'ambito della *World People's Conference on Climate Change and the Rights of Mother Earth*, tenutasi nel 2010 in Bolivia come risposta simbolica al fallimento della Conferenza di Copenhagen sui cambiamenti climatici del 2009. L'articolo 2 della Dichiarazione riconosce ed elenca i diritti innati di Madre Terra e di tutti gli esseri dei quali essa è composta, mentre l'articolo 3 statuisce ed elenca gli obblighi degli esseri umani nei confronti di Madre Terra. Un ulteriore esempio in ambito internazionale è quello della Risoluzione *Incorporation of the Rights of Nature as the organizational focal point in IUCN's decision making*, adottata nel 2012 dalla *International Union for the Conservation of Nature (IUCN)*,²⁴ che promuove i lavori su una *Universal Declaration of the Rights of Nature* da adottarsi nell'ambito dell'*IUCN World Congress* del 2020. Nel 2016, inoltre, la *IUCN World Commission on Environmental Law* ha stilato una *World Declaration on the Environmental Rule of Law*.²⁵ Questa, pur non essendo un documento formalmente negoziato, è comunque interessante in quanto riconosce la *rule of law* per il raggiungimento della sostenibilità ambientale e dello sviluppo sostenibile e valorizza la *environmental rule of law* come essenziale fondamento giuridico per l'ottenimento della giustizia ambientale, della integrità ecologica globale e di un futuro sostenibile per tutti.

Senza un'adeguata ed effettiva applicazione, però, la norma rischia di ridursi a mera garanzia formale. Il Rapporto dedica perciò attenzio-

il riconoscimento costituzionale dei diritti della Natura o, più in generale, il riconoscimento costituzionale della sostenibilità. Sul tema si veda D.R. BOYD, *The Environmental Rights Revolution. A Global Study of Constitutions, Human Rights, and the Environment*, UBC Press, 2012, pp. 45 ss. e T. GROPPPI, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *diritto pubblico comparato ed europeo*, 2016, 1, pp. 43-78.

²² In <https://pwccc.wordpress.com/programa/>, ultimo accesso 10 aprile 2017.

²³ United Nations General Assembly, Resolution 217 A (III). Universal Declaration of Human Rights, 10 December 1948.

²⁴ International Union for the Conservation of Nature (IUCN), Resolution 100. Incorporation of the Rights of Nature as the organizational focal point in IUCN's decision-making, September 2012.

²⁵ Outcome Document of the 1st IUCN World Environmental Law Congress, World Declaration On The Environmental Rule Of Law, April 2016.

ne anche al sistema giudiziario, chiedendone un'evoluzione che abbracci la prospettiva ecocentrica ai vari livelli locale, nazionale, regionale e internazionale. Una prima, simbolica, iniziativa in tal senso è stata la creazione dell'*International Tribunal for the Rights of Nature*, la cui sessione introduttiva si è svolta nel 2014 in Ecuador. Si tratta di un tribunale in senso a-tecnico, un "*people's tribunal*" nel quale non siedono giudici ma giuristi di riconosciuta fama mondiale, esperti con diversi background scientifici e soggetti a vario titolo impegnati nella difesa della Natura. L'*International Tribunal for the Rights of Nature* conosce di casi su violazioni ambientali e, sulla base della *Universal Declaration of the Rights of Mother Earth* e quindi della *Earth jurisprudence*, formula raccomandazioni, proponendo azioni per la riparazione del danno, la mitigazione e la prevenzione di ulteriori disastri ambientali.²⁶ L'*International Tribunal for the Rights of Nature* riporta in certa misura alla memoria l'*International War Crimes Tribunal on Vietnam* (detto anche Tribunale Russell), organismo non giurisdizionale fondato da Bertrand Russell e Jean-Paul Sartre nel 1966 per indagare i crimini commessi dagli Stati Uniti d'America durante la guerra del Vietnam. Come nel caso di questo, anche l'*International Tribunal for the Rights of Nature* assume decisioni non giuridicamente vincolanti, nondimeno la sua costituzione e il suo operato possono giocare un ruolo importante a livello di opinione pubblica, fungendo da cassa di risonanza mondiale per rilevanti infrazioni ambientali che rischierebbero di rimanere non conosciute.

4. Conclusioni

La sfida proposta dal processo *Harmony with Nature* e dalla connessa *Earth jurisprudence* non è sicuramente facile. Richiede infatti il superamento dell'approccio attualmente dominante, figlio del dualismo cartesiano e della visione meccanicistica che, separando gli esseri umani dall'ambiente naturale e reificando la Natura, tende a parcellizzare sacrificando la visione d'insieme e a giustificare lo sfruttamento indiscriminato dell'ambiente. La *Earth jurisprudence*, invece, ricerca

²⁶ In <http://therightsofnature.org/rights-of-nature-tribunal/>, ultimo accesso 10 aprile 2017.

una visione olistica e richiede l'inquadramento delle attività umane entro i confini planetari²⁷ e i cicli ecosistemici, implicando anche un profondo cambiamento del sistema normativo, politico, economico. Con le parole del Rapporto elaborato nell'ambito del *virtual dialogue*, la *Earth jurisprudence* può essere concepita come una cultura della cooperazione, i cui valori fondanti sono l'equità, la collaborazione, il dialogo, l'inclusione, la comprensione, l'accordo, il rispetto. Si percepisce quindi immediatamente la distanza con l'attuale modello di sviluppo, in larga parte caratterizzato da iniquità, sia inter- che intragenerazionale, improntato alla competizione, al discorso unidirezionale della massimizzazione del profitto, noncurante delle ripercussioni ambientali e sociali.

Allo stesso tempo, però, i documenti finora elaborati entro il processo *Harmony with Nature* danno conto dell'esistenza di un importante movimento mondiale di riscoperta del valore intrinseco della Natura, che si sta manifestando anche attraverso l'adozione di numerose azioni sia a livello politico che normativo, come emerge dall'analisi condotta nel precedente capitolo. L'interesse mostrato dalle Nazioni Unite per un tale tipo di approccio è rilevante di per sé e lo diventa ancor di più considerando quanto segue: la matrice profondamente ecologica ed etica del processo *Harmony with Nature*, da un lato, si riallaccia alla visione promossa dalle recente Enciclica Laudato Si di

²⁷ J. ROCKSTRÖM, W. STEFFEN, K. NOONE, Å. PERSSON, F. STUART III CHAPIN, E. LAMBIN, T.M. LENTON, M. SCHEFFER, C. FOLKE, H.J. SCHELLNHUBER, B. NYKVIST, C. A. DE WIT, T. HUGHES, S. VAN DER LEEUW, H. RODHE, S. SÖRLIN, P.K. SNYDER, R. COSTANZA, U. SVEDIN, M. FALKENMARK, L. KARLBERG, R. W. CORELL, V. J. FABRY, J. HANSEN, B. WALKER, D. LIVERMAN, K. RICHARDSON, P. CRUTZEN e J. FOLEY, *Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity*, in *Ecology and Society*, 2009, vol. 14, fasc. 2, n. 32, consultato su www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/, ultimo accesso 10 aprile 2017. Si veda Anche J. ROCKSTROM, W. STEFFEN, K. NOONE, Å. PERSSON, F. STUART III CHAPIN, E. LAMBIN, T.M. LENTON, M. SCHEFFER, C. FOLKE, H.J. SCHELLNHUBER, B. NYKVIST, C. A. DEWIT, T. HUGHES, S. VAN DER LEEUW, H. RODHE, S. SÖRLIN, P.K. SNYDER, R. COSTANZA, U. SVEDIN, M. FALKENMARK, L. KARLBERG, R. W. CORELL, V. J. FABRY, J. HANSEN, B. WALKER, D. LIVERMAN, K. RICHARDSON, P. CRUTZEN e J. FOLEY, *A Safe Operating Space for Humanity*, in *Nature*, 2009, vol. 461, n. 7263, pp. 472-475.

Papa Francesco²⁸ e, dall'altro, potrebbe supportare l'implementazione della *2030 Agenda for Sustainable Development* e dei connessi *Sustainable Development Goals*,²⁹ promuovendone un processo attuativo orientato a un approccio maggiormente rivolto a una visione olistica e in armonia con la Natura. I presupposti per ridare dignità all'antica consapevolezza del legame indissolubile tra esseri umani e Madre Terra sembrano pertanto essere presenti nell'iniziativa delle Nazioni Unite *Harmony with Nature*, alla quale è quindi lecito guardare con speranza come elemento fondante di un processo globale di profondo rinnovamento dell'umanità in armonia con la Natura.

²⁸ Papa Francesco, Enciclica *Laudato Si'* sulla cura della casa comune, 2015. Per un'analisi dell'Enciclica *Laudato Si'* si veda M. MONTINI e F. VOLPE, *Profili giuridico-istituzionali dell'Enciclica "Laudato si'"*, in questa *Rivista*, 2015, 2, pp. 313-319.

²⁹ Per un'analisi dei *Sustainable Development Goals* si veda M. MONTINI e F. VOLPE, *Sustainable Development Goals: "molto rumore per nulla"?*, in questa *Rivista*, 2015, 3, pp. 489-496.

Lobbying, ambiente e trasparenza del processo decisionale: l'Unione europea come modello per l'Italia

EDOARDO COSTA

1. Introduzione. – 2. *Lobbying* e ambiente: il caso Tempa Rossa. – 3. Unione europea e Registro di Trasparenza comune. – 4. Conclusione: Italia e mancanza di una normativa in materia.

1. *Introduzione*

Nel dibattito pubblico italiano, il tema della regolamentazione dell'attività dei gruppi di pressione – traduzione del termine americano “*lobbies*” - ciclicamente torna al centro dell'attenzione quando si verificano casi di corruzione e malaffare che vedono coinvolti, da un lato, decisori pubblici compiacenti e, dall'altro, i rappresentanti dei gruppi di pressione o lobbisti¹. Secondo un rapporto dell'organizzazione Transparency International riguardante la trasparenza, le pari opportunità e l'accessibilità al processo decisionale, l'Italia registra risultati nettamente inferiori alla media degli altri Paesi europei, collocandosi al 19° posto su 22 considerati (solo Spagna, Un-

¹ P.L. PETRILLO, C. HONORATI, *Riflessioni su società, diritto, economia*, 3 marzo 2015, in <http://www.apertacontrada.it/wp-content/uploads/2015/03/Il-difficile-percorso-del-diritto-costituzionale-al-lobbying-tra-indeterminatezza-normativa-e-traffico-illecito-di-influenza.pdf>.

gheria e Cipro registrano risultati peggiori)². La ragione di questo risultato è identificata nella mancanza di regole organiche che definiscano in maniera chiara e netta il rapporto fra decisore pubblico e gruppi di pressione. In realtà, nell'ordinamento giuridico italiano è possibile trovare una serie di disposizioni e norme in materia, ma queste sono per lo più indirette, disorganiche e si sono sviluppate in maniera lenta, senza un vero progetto volto a legittimare e regolamentare l'attività di pressione, vedendo anzi lo stesso legislatore contraddirsi dopo averle inserite nell'ordinamento³.

Il problema è che anche in mancanza di una specifica regolamentazione generale delle attività di “relazione istituzionale” o “lobbying”, tali attività trovano esplicitazione nel procedimento legislativo. In effetti, è la stessa Camera dei Deputati a riconoscere, attraverso il *dossier* n. 235 del 18 maggio scorso, che “l'attività di lobbying può manifestarsi in varie forme e in diverse fasi del procedimento parlamentare, partendo dal momento dell'iniziativa legislativa”⁴. In questo processo vi sono essenzialmente due fasi in cui i gruppi di pressione intervengono: durante i lavori del comitato ristretto⁵ e durante l'azione conoscitiva delle Commissioni permanenti⁶. Se il carattere informale della prima fase, e il fatto che questa sia svolta da pochi parlamentari, comporta “che l'attività di lobbying possa spiegarsi solo una volta raggiunto un contatto con il relatore o con altri singoli membri del comitato”, nella seconda fase “il maggior numero di componenti amplia la possibilità dei portatori di interesse di instaurare un contatto e le loro istanze potrebbero trovare una sede materiale nella formulazione degli emendamenti”⁷. Il carattere

² S. MULCAHY, *Lobbying in Europe, Hidden Influence, Privileged Access* in https://issuu.com/transparencyinternational/docs/2015_lobbyingineurope_en?e=2496456/12316229, *Transparency International*, 2015.

³ P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione*, Giuffrè Editore, 2011, p. 91.

⁴ Dossier n. 235, *La disciplina dell'attività di lobbying*, in <http://documenti.camera.it/Leg17/Dossier/Pdf/AC0584.Pdf>, Camera dei Deputati, 18 maggio 2016.

⁵ Si veda Reg. Camera del 18 febbraio 1971, modificato il 24 settembre 1997, art. 79, comma 9 e Reg. Senato del 17 febbraio 1971, modificato il 17 novembre 1988 e il 6 febbraio 2003, art. 43, comma 2.

⁶ Si veda Reg. Camera del 18 febbraio 1971, art. 144 e Reg. Senato del 17 febbraio 1971, artt. 48, Coordinato con le modificazioni all'articolo 162 approvate dal Senato il 30 novembre 1988.

⁷ In <http://documenti.camera.it/Leg17/Dossier/Pdf/AC0584.Pdf>.

informale degli incontri tra decisore pubblico e gruppi di pressione pone alcune questioni in termini di trasparenza e di parità di opportunità di accesso al processo decisionale⁸. In effetti, risulta praticamente impossibile ricostruire l'evoluzione di questo processo e individuare gli interessi coinvolti e le motivazioni alla base delle decisioni assunte⁹. Se a ciò si somma la mancanza di un registro dei lobbisti – presente ad esempio nelle Istituzioni europee e nella maggior parte dei Paesi “occidentali” – e nessun obbligo per ministri e politici di rendere pubblici i loro incontri, si giunge alla situazione paradossale in cui il processo che porta alla formazione delle decisioni pubbliche non è trasparente e accessibile, ossia, non è pubblico. Per queste ragioni è facile intuire come la mancanza di regole e l'impossibilità di identificare chi agisce come lobbista comporti maggiori possibilità di lavoro e di successo per chi può vantare relazioni personali importanti con il decisore pubblico. Lo scandalo che ha portato alle dimissioni, lo scorso 31 marzo, del ministro dello sviluppo economico Federica Guidi riflette l'assenza di trasparenza e di regole puntuali per le attività di *lobbying* in Italia.

2. *Lobbying e ambiente: il caso Tempa Rossa*

Teatro della vicenda è Tempa Rossa, un giacimento petrolifero situato nel cuore della regione Basilicata, nel sud Italia, e facente capo per il 50% alla francese Total, per il 25% alla giapponese Mitsui e per il rimanente 25% alla anglo-olandese Shell. All'origine dello scandalo vi sono le proteste degli ambientalisti contro l'invio del petrolio estratto alla raffineria Eni di Taranto¹⁰. Questo progetto, considerato dal Ministero dello Sviluppo Economico a settembre 2014 come “*il principale programma privato di sviluppo industriale in corso in Italia*”, si scontra subito con le forti proteste degli ambientalisti che temono un nuovo aumento dell'inquinamento nella città dell'Ilva. Una forte pres-

⁸ P.L. PETRILLO, *L'irresistibile (ed impossibile) regolamentazione delle lobbies in Italia*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, il Mulino, 2013, pp. 465-491.

⁹ G. MACRÌ, *Lobbies*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche, aggiornamento*, UTET Giuridica, 2012, pp. 471-484.

¹⁰ *Tempa Rossa e l'ex ministra Guidi: la vicenda spiegata in 6 punti*, in http://www.corriere.it/cronache/16_aprile_02/tempa-rossa-ex-ministra-guidi-vicenda-spiegata-6-punti-078aba0c-f8e0-11e5-b97f-6d5a0a6f6065.shtml.

sione viene esercitata soprattutto sui rappresentanti politici locali tant'è che il Comune di Taranto - dopo aver espresso un primo parere positivo - vieta nel piano regolatore portuale le opere nella raffineria ENI. Nonostante ciò, a ottobre dello stesso anno viene presentato in commissione Ambiente, a firma dell'allora Sottosegretario allo Sviluppo Economico Simona Vicari (PDL), un emendamento nel decreto Sblocca Italia che renderebbe strategico il progetto. Tre giorni dopo però è dichiarato inammissibile e quindi ritirato¹¹. Eppure, nella notte tra il 19 e il 20 dicembre, nel maxi-emendamento alla legge di stabilità del 2015, viene inserita una modifica a un comma del decreto-legge del 9 febbraio 2012 (emendamento 2.9818) che trasferisce le competenze di approvazione delle opere come quelle per l'impianto di Tempa Rossa dagli Enti locali al governo e più precisamente al ministero dello Sviluppo Economico, rendendo in questo modo più facile lo sblocco dei lavori¹².

Secondo la procura di Potenza Gianluca Gemelli, allora compagno della Ministra, in quanto titolare di due società - la *Ponterosso Group* e la *Its srl* - e per via di due subappalti, aveva interessi commerciali collegati all'avanzamento dei lavori. Senza considerare le ipotesi di reato per cui era indagato (millantato credito e traffico d'influenze illecite) ciò che è importante rilevare in questa sede è l'evidente conflitto d'interessi e l'atteggiamento tenuto dal lobbista. Secondo la procura, infatti, il proprietario delle due società avrebbe approfittato della sua relazione per ottenere il subappalto dei lavori e in seguito per fare pressione sul Governo al fine di velocizzarne lo sblocco¹³. Se Gemelli fosse stato regolarmente iscritto in un registro degli interessi, dichiarando in maniera trasparente i suoi scopi professionali e i suoi clienti, è

¹¹ A. TROCINO, *Caso Guidi, la norma contestata che sbloccò i progetti di Tempa Rossa*, in http://www.corriere.it/politica/16_marzo_31/caso-guidi-norma-contestata-che-sblocco-progetti-tempa-rossa-f5b07632-f777-11e5-bb62-9cf2392b520a.shtml.

¹² *Perché Federica Guidi si è dimessa*, in <http://www.ilpost.it/2016/04/01/perche-federica-guidi-dimissioni/>.

S. MULCAHY, *Lobbying in Europe, Hidden Influence, Privileged Access*. Transparency International, in http://www.corriere.it/cronache/16_aprile_02/tempa-rossa-ex-ministra-guidi-vicenda-spiegata-6-punti-078aba0c-f8e0-11e5-b97f-6d5a-0a6f6065.shtml.

¹³ S. MULCAHY, C. VIGOLO, *Che cos'è Tempa Rossa e cosa c'entra il compagno di Federica Guidi*, in <http://www.lifegate.it/persone/news/che-cosa-e-tempa-rossa>.

plausibile supporre che avrebbe evitato di fare ‘gioco di squadra’ con la compagna, come emerse dalle intercettazioni, e contemporaneamente sarebbe stato molto difficile coprire i motivi che hanno portato all’emendamento contestato¹⁴. Il caso Tempa Rossa aiuta a comprendere l’importanza di regolamentare in maniera organica e condivisa l’attività di pressione nei confronti del decisore pubblico così da rendere il processo decisionale più trasparente, consentire pari opportunità di accesso agli attori in campo e ridurre la possibilità che possano verificarsi situazioni di malaffare. Parlamento e Commissione Europea, per garantire la massima trasparenza possibile e per permettere all’opinione pubblica di conoscere attraverso quali scelte vengano adottate le loro decisioni, nel corso degli anni hanno adottato due registri per la trasparenza che sono stati unificati il 23 giugno 2011 in un Registro per la trasparenza comune.

3. *Unione Europea e Registro di Trasparenza comune*

Più di una semplice confederazione di Paesi ma meno di uno Stato federale, l’Unione europea è un fenomeno storicamente unico il cui sistema decisionale è in continua evoluzione e la cui struttura non rientra tra le categorie giuridiche classiche¹⁵. L’ordinamento atipico che ne deriva è caratterizzato dalla condivisione, tra organismi sovranazionali e Stati componenti, di importanti funzioni pubbliche attraverso uno specifico processo di *policy-making*¹⁶. Nel corso degli anni, al progressivo ampliamento delle competenze e dei poteri normativi delle sue istituzioni e all’allargamento dei suoi confini geografici, è corrisposta la necessità di includere la pluralità degli interessi nel processo decisionale¹⁷. Lo spostamento crescente verso un sistema pluralistico ha portato il legislatore europeo a prevedere un modello di regolamentazione-partecipazione in cui le norme introdotte non solo riconoscono la le-

¹⁴ *Il caso Guidi e l’assenza di regole per i lobbisti*, in <https://www.transparency.it/il-caso-guido-e-lassenza-di-regole-per-i-lobbisti/>.

¹⁵ P. FONTAINE, *Le politiche dell’Unione europea: L’Europa in 12 lezioni*, di Pascal Fontaine, in Report, Bruxelles: Unione europea, 2014.

¹⁶ M.C. ANTONIUCCI, *Rappresentanza degli interessi oggi*, Carrocci editore, 2011.

¹⁷ E. FEROLI, *L’attività dei gruppi di pressione nell’Unione europea*, in G.D. VERGOTTINI, *Lobby come Democrazia*, CEDAM, 2012.

gittimità dei portatori d'interesse ma vi assegnano un ruolo attivo nel processo decisionale stesso. Questo modello trova giustificazione nella complessità delle istituzioni e nella natura prevalentemente tecnica di cui si compone buona parte delle politiche europee. Per queste ragioni è stata individuata come necessaria una maggiore apertura verso numerosi soggetti rappresentativi, sia pubblici che privati, allo scopo di captare informazioni tecniche e di aumentare la pertinenza degli interventi regolativi, incrementando la legittimità delle scelte e l'*accountability* delle istituzioni¹⁸. Per rendere efficace questa apertura sono stati individuati tre principi fondamentali consolidati nell'art. 11 par. 2 del Trattato sull'Unione europea il quale prevede che il dialogo tra le istituzioni e le espressioni della rappresentanza della società debba essere caratterizzato da apertura, regolarità e trasparenza¹⁹. Se apertura, regolarità e quindi pari condizioni di accesso sono permesse principalmente tramite lo strumento della consultazione, che dà ai gruppi di pressione la possibilità di dialogare con i decisori pubblici presentando le loro istanze, la trasparenza viene garantita tramite un Registro per la trasparenza per le organizzazioni, le persone giuridiche e i lavoratori autonomi impegnati nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione (G.U. L 191/29 del 22 luglio 2011)²⁰. Istituito sulla base di un accordo inter-istituzionale firmato il 23 giugno 2011, questo registro unifica i due precedentemente adottati nel 1995 e nel 2008 rispettivamente da Parlamento e Commissione²¹. Uno degli aspetti più significativi è la definizione che dà al termine "lobbista" poiché i soggetti iscritti non vengono identificati riferendosi al loro status giuridico ma la loro natura viene determinata in base all'attività svolta. Secondo la definizione del registro, quindi, nelle attività di *lobbying* rientrano "tutte le attività svolte allo scopo di influenzare, direttamente o indirettamente l'elaborazione o l'attuazione delle politiche e i processi decisionali delle istituzioni dell'Unione, a prescindere dai

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Versione consolidata del Trattato sull'Unione europea e del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties_it.pdf (ultimo accesso in data maggio 29 maggio 2016).

²⁰ E. FERIOLO, *L'attività dei gruppi di pressione nell'Unione europea*, in G.D. VERGOTTINI, *Lobby come Democrazia*, CEDAM, 2012.

²¹ In [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2014/542170/EPRS_BRI\(2014\)542170_IT.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2014/542170/EPRS_BRI(2014)542170_IT.pdf) (ultimo accesso in data 3 giugno 2016).

canali o mezzi di comunicazione”. La sua importanza è fondamentale perché, oltre ad introdurre un unico codice di condotta vincolante a cui corrisponde un sistema di reclami e sanzioni, essendo consultabile online da chiunque, offre ai cittadini la possibilità di conoscere chi svolge attività tese ad influenzare il processo decisionale dell’Unione europea. La formula di registrazione dei rappresentanti d’interesse, ad oggi, continua ad essere volontaria. Coloro che intendono registrarsi devono fornire una stima dei costi annui relativi alle attività che rientrano nell’ambito di applicazione del registro e il numero di persone che partecipano a tali attività, nonché rendere noti i finanziamenti eventualmente ricevuti dall’UE. Il controllo è garantito dal segretariato congiunto che monitora l’intera banca dati attraverso un sistema di controlli a campione. I soggetti registrati che non cooperano vengono radiati dal sistema e il segretariato pubblica relazioni annuali che forniscono statistiche e una sintesi delle attività²². Il registro è cresciuto a una media di circa mille organizzazioni all’anno e attualmente (al 25 novembre 2016) conta più di 10500 soggetti registrati tra lobbisti interni, associazioni (di categoria, commerciali e professionali), ONG, centri di studio e istituti accademici, organizzazioni rappresentative di chiese e comunità religiose e di amministrazioni locali, regionali e comunali²³.

Per quanto riguarda i Paesi membri dell’Unione Europea, la legislazione delle attività di lobbying varia da uno Stato all’altro. Se Lituania, Polonia, Slovenia, Austria e Regno Unito hanno adottato sistemi di registrazione obbligatori, in Germania, Francia e nei Paesi Bassi esistono sistemi di registrazione volontaria²⁴. In Italia invece, l’attività dei gruppi di pressione è stata percepita per anni come un tabù giuridico di cui il legislatore non doveva occuparsi, producendo effetti significativi sulla modalità di formazione dell’indirizzo politico²⁵.

²² Ibid.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

²⁵ P.L. PETRILLO, *L’irresistibile (ed impossibile) regolamentazione delle lobbies in Italia*, in *Analisi Giuridica dell’Economia*, il Mulino, 2013, pp. 465-491.

4. *Conclusione: Italia e mancanza di una normativa in materia*

Come si è detto, in Italia mancano ancora regole organiche che definiscano in maniera chiara e netta il rapporto fra decisore pubblico e gruppi di pressione. Nonostante ciò, autorevoli autori ritengono che nella Costituzione si possano ritrovare principi di carattere generale, orientati nella direzione di un pluralismo liberal-democratico a cui poter ricondurre l'attività dei gruppi di pressione²⁶. Questi principi si possono trovare ad esempio nell'art. 2 (riconoscimento diretto e indiretto delle forme sociali), nell'art. 3 (eguaglianza delle opportunità), nell'art.4 (diritto a svolgere attività o funzione che concorra al progresso materiale della collettività) oppure nell'art. 18 (diritto di associazione)²⁷. Inoltre, accanto alle modalità di partecipazione predisposte dalla Costituzione è riscontrabile uno sforzo da parte del legislatore nel tentativo di integrare e individuare formule di 'ascolto' diretto della rappresentanza di interessi particolari. Effettivamente, sono state emanate una serie di disposizioni e norme in materia (regolamenti di Camera e Senato, leggi ordinarie, decreti e circolari ministeriali), il problema è che queste sono per lo più indirette, disorganiche e non sono state applicate correttamente. Vi sono stati ad esempio tentativi di apertura della fase istruttoria alla società civile, sia da parte del Parlamento, attraverso i già citati regolamenti di Camera e Senato, che da parte del governo, il quale, con la legge 8 marzo 1999, n. 50 ha introdotto l'obbligo di istruttoria. Da questa legge derivano l'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) e la valutazione d'impatto della regolamentazione (VIR) che dovrebbero indurre il decisore pubblico a consultare i gruppi di pressione e questi ultimi ad influenzare il primo offrendogli informazioni indispensabili per l'assunzione della decisione stessa. Il problema è che questi strumenti non sono applicati correttamente e la colpa è attribuibile soprattutto agli uffici ministeriali stessi, poiché li hanno percepiti come un obbligo procedurale di scarsa utilità, sminuendone il valore e rendendoli obsoleti²⁸. Comunque, a pre-

²⁶ Si vedano P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione*, Giuffrè Editore, 2011; G. MAZZEI, *Lobby della trasparenza*, Centro di Documentazione Giornalistica, 2009; M.C. ANTONUCCI, *Rappresentanza degli interessi oggi*, Carrocci editore, 2012.

²⁷ P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione*, Giuffrè Editore, 2011.

²⁸ Ibid.

scindere dalle critiche sull'applicazione e dagli esiti poco concreti dei tentativi di apertura, è riscontrabile nel tempo lo sviluppo di una consapevolezza maggiore da parte del legislatore riguardo all'importanza di integrare i gruppi d'interesse nel processo decisionale. Questa tendenza è evidente anche osservando le proposte di legge in materia presentate nel corso della storia repubblicana. Dalla I legislatura a quella in corso (XVII) sono stati presentati sessantatré disegni di legge, dimostrando come il legislatore sia sempre più consapevole che i regolamenti parlamentari non possano essere sufficienti a regolamentare e coinvolgere l'attività dei gruppi di pressione nel processo decisionale. Sebbene sino ad oggi nessun disegno di legge sia stato approvato è comunque percepibile una tendenza sempre più forte verso una regolamentazione organica e trasparente dell'attività di *lobbying*. A confermare questa tendenza va sottolineata l'iniziativa del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali che, con decreto ministeriale del 6 febbraio 2012, n. 2284 ha regolamentato le modalità di partecipazione delle *lobby* del settore agroalimentare nei processi di elaborazione dei disegni di legge e degli schemi di regolamento di competenza del Ministero. Questo modello, ispirandosi al Registro di trasparenza comune delle Istituzioni europee, prevede un elenco di tutti i soggetti interessati e una procedura di costante consultazione dei lobbisti²⁹. L'auspicio è che superato lo scetticismo iniziale e l'avversione nei confronti di una maggiore inclusione dei gruppi di pressione nel processo decisionale, si possa giungere anche in Italia a sviluppare una regolamentazione dell'attività di *lobbying* così da diminuire i casi di influenza illecita e di cattiva gestione della cosa pubblica.

²⁹ P.L. PETRILLO, in *Lobby come Democrazia, Percorsi costituzionali*, CEDAM, 2012.

Accordo di pace tra Stato colombiano e FARC: riflessi di diritto dell'ambiente

ENRICO MURTULA

1. Premesse. - 2. Il percorso che ha portato all'Accordo di Pace del 2016. - 3. Riflessi di diritto dell'ambiente nell'Accordo di Pace. - 4. Quali assenze ambientali nell'Accordo di Pace?

1. *Premesse*

La storia della Colombia, fin dalla sua nascita, è stata segnata da numerose fasi di conflitto civile. L'ultima fase, che è oggi in fase di definizione grazie all'accordo sottoscritto con le *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (FARC), era iniziata negli anni '60 del secolo scorso e ha prodotto oltre 220.000 morti e milioni di rifugiati interni. Oltre alle FARC sono stati coinvolti nelle ultime decadi di conflitto altri gruppi rivoluzionari armati, paramilitari e narcotrafficienti¹.

Nel contempo, la Colombia è compresa nell'elenco dei Paesi "megadiversi" dal punto di vista della biodiversità (con regioni amazzoniche e caraibiche, ricche di risorse naturali e minerali), con la

¹ Con il gruppo rivoluzionario l'*Ejército de Liberación Nacional* (ELN) il Governo ha recentemente avviato un percorso di negoziato analogo a quello condotto con le FARC. I paramilitari (*Autodefensas Unidas de Colombia*) sono stati oggetto di una precedente legislazione speciale per la loro reintegrazione nella vita civile. I narcotrafficienti negli anni '80 e '90 hanno posto in essere contro lo Stato quello che è stato definito "narcoterrorismo". L'incrocio tra bande di narcotrafficienti e residui paramilitari (definiti "narcoparamilitari") è quello che oggi crea maggiori timori, per la sua possibile espansione in aree lasciate dalle FARC.

presenza di ampie comunità indigene e di discendenza africana, spesso marginalizzate e impoverite, che però sono state gradualmente riconosciute fino a poter divenire titolari di diritti collettivi di proprietà e di uso².

La presenza di ampie ricchezze naturali e di comunità umani fragili, unitamente alla presenza di un radicato conflitto civile, ha portato a rendere la Colombia uno dei Paesi con il maggior numero di conflitti ambientali attivi³. E' quindi evidente come il diritto ambientale costituirà uno degli campi sensibili del post-conflitto.

2. Il percorso che ha portato all'Accordo di Pace del 2016

A partire dagli anni '80 sono stati avviati diversi tentativi di pace con le FARC, che però si sono sempre rilevati infruttuosi. Questo ha portato a una fase di repressione molto dura, in parte finanziata dagli Stati Uniti nell'ambito del "*Plan Colombia*" come elemento della guerra alla produzione e al traffico di droga.

Gli ultimi negoziati con le FARC sono stati avviati dal presidente Juan Manuel Santos nel 2011 in forma segreta, per poi essere istituzionalizzati a partire dall'agosto 2012. La sede dei negoziati è stata fissata all'Avana con l'assistenza dei governi di Cuba e Norvegia⁴. I temi del negoziato sono stati resi pubblici man mano che venivano discussi: la

² Gli atti ufficiali del negoziato sono stati pubblicati in tempo reale oltre che in spagnolo, inglese e francese, anche in tre lingue indigene: Sikuani, Wayuu, Embera; in www.mesadeconversaciones.com.co.

Tra la normativa si veda ad esempio la legge n. 70/1993 sulle Comunità Afrocolombiane; alla questione "etnica" è devoluto il capitolo 6.2 dell'Accordo di Pace.

³ In www.wwf.org.co/?272050/Los-primeros-dias-de-una-mejor-Colombia.

La prima fonte di conflitto è l'attività estrattiva, come si evidenzierà di seguito nel testo.

⁴ Santos è stato eletto Presidente nel 2010 e rieletto nel 2014, sicché cesserà dalla carica nel 2018.

Dal 2006 al 2009 Santos era stato Ministro della Difesa con il precedente Presidente Uribe, divenuto poi uno dei principali oppositori al processo di pace. La presidenza Uribe era stata caratterizzata dal *Plan Colombia*, un ingente programma di lotta alla coltivazione di coca e controguerriglia finanziato dagli Stati Uniti, che aveva portato alla fumigazione di grandissime porzioni del Paese, con perduranti danni ambientali.

politica di sviluppo rurale; la partecipazione politica; la gestione della fine del conflitto; la droga; il riconoscimento delle vittime della violenza⁵. Il presupposto del negoziato è stato che la repressione militare da parte dello Stato sarebbe continuata fino alla definizione dell'accordo.

L'accordo è stato sottoscritto tra il Governo colombiano e le FARC il 26 settembre 2016. Tuttavia, l'accordo è stato bocciato a sorpresa nel referendum tenutosi il successivo 2 ottobre (37,43% di partecipanti), con il "no" al 50,21%.

Per accogliere alcune criticità evidenziate dall'opposizione, l'accordo è stato rinegoziato con le FARC, ma non stravolto; il testo risultante è stato nuovamente sottoscritto il 24 novembre 2016, per poi essere ratificato da Camera e Senato⁶.

Il nuovo "Accordo definitivo per la conclusione del conflitto e la costruzione di una pace stabile e duratura" (di seguito l'"Accordo di Pace") è quindi entrato in vigore il 1° dicembre 2016.

Sostanzialmente, l'Accordo di Pace prevede che, a fronte della smobilitazione dalla lotta armata e dell'abbandono della produzione di droga da parte delle FARC, i suoi membri possano rientrare nella vita civile, con meccanismi di amnistia e indulto per i reati di lotta politica armata, forme di reinserimento lavorativo e di partecipazione alla politica attiva, nonché protezione da parte del Governo per evitare ritorsioni.

Dalla legge di amnistia e indulto, allegata all'Accordo di Pace, saranno esclusi:

a. I crimini contro l'umanità, il genocidio, i crimini di guerra gravi, la cattura di ostaggi o altre forme gravi di privazione della libertà, la tortura, le esecuzioni extragiudiziali, le sparizioni forzate, gli stupri e le altre forme di violenza sessuale, la sottrazione di minori, lo sfollamento

⁵ In www.acuerdodepaz.gov.co/home/#camino-home.

⁶ Per il documento con le modifiche in versione mark-up cfr. www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/2016-11-29-Ajustes-Acuerdo-FINAL.pdf.

Per alcuni commenti cfr. <http://especiales.semana.com/nuevo-acuerdo-para-la-paz/index.html>.

Le forme di ratifica dell'Accordo di Pace sono previste in modo generico dall'Accordo stesso, che cita sia l'ipotesi referendaria (alla quale è stato sottoposta la versione originale dell'Accordo), che quella presso il Parlamento (alla quale è stato sottoposto l'Accordo di Pace rivisto); Accordo di Pace, paragrafo 6.6.

forzato, oltre al reclutamento di minori, in conformità alle disposizioni dello Statuto di Roma. Nel caso in cui una sentenza penale abbia usato i termini "ferocia", "barbarie", o altro termine equivalente, non si potrà concedere amnistia e indulto solo per le condotte delittive qua indicate come non amnistiabili.

b. I reati comuni che non sono collegati alla rivolta, vale a dire quelli che non siano stati commessi nel contesto ed a causa della rivolta durante il conflitto armato, o la cui motivazione sia stata quella di ottenere un vantaggio personale, a beneficio proprio o di un terzo.

E' prevista la formazione di una commissione di verità, forme di indennizzo per le vittime della violenza, nonché una giurisdizione speciale denominata "Tribunale per la pace", incaricata per dieci anni di processare i colpevoli dei reati che emergeranno, utilizzando sia il codice penale colombiano sia il diritto internazionale di guerra⁷.

L'impegno principale del Governo è l'attuazione di una sostanziale riforma agraria, come di seguito illustrata.

L'Accordo di Pace è molto sostanzioso, sicché di seguito si offrono solamente alcune riflessioni preliminari, che nel migliore dei casi potranno stimolare ulteriori approfondimenti.

3. Riflessi di diritto dell'ambiente nell'Accordo di Pace

La Costituzione colombiana del 1991 contiene un'affermazione di principio forte in tema di diritto ambientale, ossia che *"la proprietà privata è una funzione sociale che presuppone obblighi. Come tale, è inerente ad essa una funzione ecologica"* (articolo 58). Tale previsione, che aggiunge espressamente il tema "ecologico" a quello "sociale" (presente in molti strumenti costituzionali), ha portato all'elaborazione

⁷ L'Accordo di Pace è stato concluso anche ai sensi dell'articolo 3 delle disposizioni comuni delle Convenzioni di Ginevra del 1949 sul Diritto Umanitario; Accordo di Pace, paragrafo 6.1.8.

Costituiranno normativa applicabile nei giudizi ivi proposti il Codice penale colombiano, il Diritto Internazionale in tema di diritti umani, il Diritto Internazionale Umanitario e il Diritto Penale Internazionale.

di norme che in taluni casi possono prevedere l'estinzione del diritto di proprietà nel caso di danni alle risorse naturali⁸.

L'Accordo di Pace delinea alcuni percorsi sostanziali per la politica di gestione del territorio nel periodo di post-conflitto: (i) la riforma agraria; (ii) la sostituzione delle coltivazioni di droga illegale; (iii) la stabilizzazione della divisione tra le aree sottoposte ad usi agricoli e le aree naturali (la cosiddetta "frontiera agricola").

(i) La riforma agraria prevede due macroazioni:

- la regolarizzazione massiccia della piccola e media proprietà rurale (con l'obiettivo di raggiungere i 7 milioni di ettari), ossia la mappatura e il consolidamento dei titoli di proprietà, a partire dalle aree oggetto di piani di sviluppo rurale (*Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial*) e dalle c.d. "Zone di Riserva Contadina" (ZRC)⁹. A tal fine deve essere nominata una commissione di tre esperti, che avrà il compito di formulare proposte in merito alla regolarizzazione del diritto di proprietà (prendendo in considerazione le posizioni dei proprietari, degli occupanti e dei possessori in buona fede), alla garanzia delle funzioni sociale ed ecologica della proprietà, alla facilitazione dell'accesso alla terra da parte dei lavoratori, nonché alla promozione dell'uso produttivo della terra;

- la distribuzione gratuita di terra da parte del Governo attraverso il "Fondo di Terre" (con l'obiettivo di raggiungere i 3 milioni di ettari), che andrà a costituirsi con le terre oggetto di diritti di proprietà estinti, terre recuperate da occupazioni senza titolo, porzioni di riserve forestali¹⁰, terre espropriate e terre donate¹¹. Tali

⁸ Al riguardo la Corte Costituzionale colombiana ha riconosciuto che il diritto ormai non si limita a regolamentare le relazioni sociali, ma anche la relazione tra società e natura, al fine di prendere in considerazione l'impatto delle dinamiche sociali sugli ecosistemi, così come le ripercussioni dell'ambiente sulla vita sociale (sentenza C-126 del 1998).

Ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 793/2002, il diritto di proprietà si estingue per mezzo di pronuncia giudiziale a favore dello Stato in presenza di attività illecite che causano "un grave deterioramento della morale sociale", all'interno delle quali sono comprese anche le attività contro l'ambiente.

⁹ Accordo di Pace, paragrafo 1.1.5.

¹⁰ Sono state istituite sette riserve forestali, che interessano il 51% del territorio nazionale.

terreni saranno inalienabili per sette anni.

Complessivamente queste azioni interesseranno 10 milioni di ettari, ossia un territorio corrispondente a un terzo di quello italiano.

In parallelo, il Governo dovrà realizzare un nuovo catasto dei terreni e costituire un Ufficio incaricato di fornire linee guida per la pianificazione degli usi del suolo da parte delle comunità locali, tenendo in considerazione: la sostenibilità socio-ambientale e la conservazione delle risorse idriche; la compatibilità tra la vocazione e gli usi effettivi del suolo¹²; la priorità per la produzione di alimenti per generare sviluppo nel Paese; le particolarità sociali, culturali, economiche dei territori.

Per quanto riguarda la riforma agraria è prevista l'assistenza internazionale all'attuazione dell'Accordo da parte dell'Unione Europea e della FAO¹³.

(ii) Quanto all'eradicazione delle coltivazioni di droga, è previsto un Programma Nazionale Integrato di Sostituzione delle Coltivazioni di Uso Illecito per individuare e sostenere le conversioni a nuove culture, sottolineando comunque come la conversione volontaria debba essere il principio fondamentale¹⁴.

(iii) Dal punto di vista del diritto ambientale desta particolare interesse il paragrafo intitolato "*Chiusura della frontiera agricola e protezione delle zone di riserva*"¹⁵.

In base alle disposizioni di tale paragrafo, entro due anni dall'entrata in vigore dell'Accordo, il Governo dovrà sviluppare "*un Piano di Zonizzazione Ambientale che delimiti la frontiera agricola e*

In base all'Accordo, la sottrazione di aree dalle riserve forestali sarà subordinata alla redazione di piani, formulati con la partecipazione delle Comunità, che garantiscano la sostenibilità sociale ed ambientale.

¹¹ Accordo di Pace, paragrafo 1.1.1.

¹² Alcuni commentatori citano i casi dell'agricoltura (che non sarebbe pienamente sviluppata) e dell'allevamento (che invece occuperebbe più terreni di quelli auspicabili).

¹³ Accordo di Pace, paragrafo 6.4.2.

¹⁴ Peraltro proprio SANTOS, ritirando il premio Nobel per la Pace, ha rilevato come le forme di repressione della coltivazione di droga si siano finora rivelate controproducenti, in <https://www.youtube.com/watch?v=ChyjfqymPa4>.

La convocazione di una conferenza internazionale sulle strategie di guerra alla droga costituisce una delle azioni previste dall'Accordo di Pace; paragrafo 6.1.11.

¹⁵ Accordo di Pace, paragrafo 1.1.10.

consenta l'aggiornamento e, se necessario, l'incremento dell'elenco delle aree che richiedono una speciale gestione ambientale, definendone anche gli usi, come ad esempio: aree di riserva forestali, aree ad elevata biodiversità, ecosistemi fragili e strategici, bacini idrici, zone umide, torbiere, altre sorgenti e risorse idriche, al fine di proteggere la biodiversità e il progressivo diritto all'acqua della popolazione, promuovendone il suo impiego razionale”.

Nello sviluppo del Piano di Zonizzazione Ambientale è prevista la partecipazione delle comunità e delle organizzazioni rurali. In particolare, è previsto l'appoggio alle comunità rurali che risiedano all'interno o in prossimità alle aree per cui è prevista una speciale gestione ambientale, attraverso la *“strutturazione di piani di sviluppo, compresi i programmi di reinsediamento o il recupero comunitario di foreste e dell'ambiente, che siano compatibili e contribuiscano agli obiettivi di chiusura della frontiera agricola e di conservazione ambientale, come ad esempio: prestazione di servizi ambientali, dando un riconoscimento e un valore speciale per i beni immateriali culturali e spirituali, e proteggendo l'interesse sociale; sistemi di produzione alimentare sostenibile e silvicoltura; rimboschimenti; Zone di Riserva Contadina (ZRC)¹⁶; e in generale, altre forme di organizzazione della popolazione rurale e dell'economia rurale sostenibile”.*

Al fine di promuovere un adeguato uso del suolo, oltre che con la creazione di un nuovo catasto e con la previsione di una imposta progressiva sui terreni, il Governo dovrà *“prendere le misure e gli incentivi necessari per prevenire e promuovere soluzioni ai conflitti tra la vocazione delle terre e il loro uso effettivo, tenendo in particolare considerazione il Piano di Zonizzazione Ambientale e il principio del benessere delle comunità. Le sottrazioni alle Zone di Riserva Forestale di cui al presente accordo [volte a costituire il Fondo di Terre, n.d.r.], daranno priorità ai contadini senza terra o con terra insufficiente, attraverso diverse forme di organizzazione o associazione, ivi comprese le Zone di Riserva Contadina, che contribuiscano alla chiusura della*

¹⁶ Le Zone di Riserva Contadina (ZRC) sono state create con la legge n. 160/1994 e sono simili ai distretti agricoli italiani, ma con caratteristiche di maggiore autogestione territoriale. Hanno costituito oggetto di controversia, poiché sono state accusate di poter essere utilizzate come ambito di copertura per la gestione del potere territoriale da parte della guerriglia.

frontiera agricola, al rafforzamento dell'economia rurale e all'agricoltura familiare".

Da ultimo, è interessante quanto previsto in tema di sementi. Al riguardo, l'Accordo di Pace prevede che il Governo dovrà sviluppare un Piano Nazionale di assistenza tecnica, che tra l'altro dovrà considerare il seguente criterio: *“la promozione e la protezione dei semi nativi e le banche del seme, senza limitare nè imporre altri tipi di semi come quelli migliorati, ibridi e altri, in modo che le comunità – uomini e donne – possano accedere a un ottimo materiale di semina e, di forma partecipativa, contribuiscano al suo miglioramento, incorporando le proprie conoscenze. Inoltre, la rigorosa regolamentazione socio-ambientale e sanitaria dei transgenici, promuovendo il bene comune. Quanto appena indicato nel quadro dell'obbligo incrollabile dello Stato di prendere le misure e usare gli strumenti necessari per salvaguardare il patrimonio genetico e la biodiversità come risorsa sovrana della Nazione”*¹⁷.

La frase *“senza limitare nè imporre altri tipi di semi come quelli migliorati, ibridi e altri”* è stata introdotta dopo il referendum, su espressa richiesta del fronte del “no”, più favorevole all'introduzione di sementi geneticamente modificate.

4. Quali assenze ambientali nell'Accordo di Pace?

L'attuazione dell'Accordo di Pace comporterà un'intensa attività legislativa, regolamentare e amministrativa conseguente da parte del Governo, pur prevedendosi che proprio il rafforzamento dei meccanismi democratici e partecipativi sia la chiave per la pace¹⁸.

¹⁷ Accordo di Pace, paragrafo 1.3.3.2.

¹⁸ Le forme di attuazione dell'Accordo di Pace sono previste dal suo Capitolo 6; elemento centrale per la verifica di attuazione è la *“Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI)”*, composta da rappresentanti del Governo e delle FARC (o del gruppo che le sostituirà nella vita politica).

Tra gli strumenti previsti, vi è anche la creazione di mappe *web* interattive.

I meccanismi di rafforzamento democratico sono oggetto del Capitolo 2 dell'Accordo.

Non manca, comunque, chi fa rilevare nell'Accordo di Pace alcune assenze illustri sotto il profilo ambientale.

Negli ultimi anni le FARC hanno condotto molti attacchi contro infrastrutture energetiche (es. oleodotti), provocando enormi danni agli ecosistemi. Eppure, l'Accordo di Pace non prevede norme specifiche in tema di danno all'ambiente, lasciando una forte ambiguità circa l'inclusione o meno dei reati più gravi contro l'ambiente tra quelli amnistiati¹⁹.

L'Accordo, inoltre, cita solo tangenzialmente il tema della gestione delle risorse idriche, senza prevedere forme specifiche di tutela per l'accesso ad esse da parte delle comunità rurali.

In ogni caso, il tema di maggior rilevanza è probabilmente quello dell'industria estrattiva, che oggi è la prima fonte dei conflitti ambientali. Ricadono in tale categoria sia le attività legali, che quelle illegali. Le prime poiché la normativa di settore prevede poche possibilità per le comunità locali di intervenire nei processi decisionali. Le seconde perché proprio nei territori occupati dalle FARC hanno avuto possibilità di svilupparsi in modo del tutto incontrollato. L'estrazione di oro è quella più criticata, poiché presuppone l'utilizzo di grandissime quantità di mercurio, che viene rilasciato nei fiumi²⁰. L'Accordo omette qualunque disposizione sulla futura regolamentazione dell'attività estrattiva.

Parimenti, l'Accordo di Pace non affronta in alcun modo il tema di turismo, che forse sarebbe l'attività economica dotata di maggiore capacità di interessare capillarmente le zone più remote (ma per questo interessanti) dal punto di vista ambientale.

Al momento di chiudere questa nota la situazione rimane fluida. Sono in fase di definizione i provvedimenti regolamentari da parte del Governo e i membri delle FARC hanno concluso lo spostamento nelle zone di transizione, dove dovranno lasciare le armi prima della loro reintegrazione nella vita civile²¹. Sono stati avviati i percorsi di eradica-

¹⁹ In www.noticiasrcn.com/nacional-dialogos-paz/responsabilidad-las-farc-danos-ambientales-haria-parte-agenda-paz.

²⁰ La Paz Ambiental, in <http://sostenibilidad.semana.com/medioambiente/articulo/postconflicto-medioambiente-paz-ambiental/33706>.

²¹ In <http://es.presidencia.gov.co/noticia/170306-Cronograma-del-Acuerdo-de-Paz-se-esta-cumpliendo>.

zione volontaria delle coltivazioni di coca nelle zone di conflitto, ma i gruppi di narcoparamilitari cercano di imporsi in zone lasciate dalle FARC con omicidi di leader sociali²².

Il conflitto civile degli ultimi decenni ha in alcuni casi danneggiato l'ambiente, mentre in altri ne ha facilitato la conservazione, impedendo la realizzazione di insediamenti e infrastrutture in ampie aree di valore naturale, tutt'oggi inesplorate. Nel post-conflitto la sfida sarà quella della pianificazione e della regolamentazione con la partecipazione delle comunità locali. È certo, in ogni caso, nei prossimi anni la Colombia costituirà un interessantissimo laboratorio per le politiche di gestione dei conflitti ambientali.

²² In <https://www.sur.org.co/los-mayores-obstaculos-al-proceso-de-paz/> e <http://es.presidencia.gov.co/noticia/170223-Presidente-ordena-redoblar-esfuerzos-para-protger-a-l%C3%ADderes-sociales-y-esclarecer-homicidios>.

recensioni

EMILY REID, *Balancing Human Rights, Environmental Protection and International Trade: Lessons from the Eu Experience*, Hart Pub, 2017, pp. 364 (il libro è disponibile anche su Kindle).

Il tema è quello, dibattuto a partire dalla metà degli anni Novanta del secolo scorso, dei modi con i quali combinare gli effetti della globalizzazione con la protezione dell'ambiente (per riferimenti, si vedano tra i molti contributi Robert Falkner and Nico Jaspers, *Environmental Protection, International Trade and the WTO* in Ken Heydon and Steven Woolcock (ed.), *The Ashgate Research Companion to International Trade Policy*, Ashgate, 2012 in https://static1.squarespace.com/static/538a0f32e4b0e9ab915750a1/t/538db556e4b038f0a6eff7c4/1401795926548/falkner_jaspers_2012_environment_trade_wto_final_ms.pdf e Jeffrey Frankel, *Environmental Effects Of International Trade*, Sweden's Globalisation Council, Expert Report 31, 2009, in www.hks.harvard.edu/fs/jfrankel/Swenvirinlaga31proofs.pdf). Il libro lo affronta avvalendosi degli insegnamenti e dei risultati ottenuti in questo settore dall'Organizzazione mondiale del commercio e dalle altre organizzazioni internazionali. Tra queste, è l'Unione europea, secondo l'Autrice, ad aver dimostrato la possibilità di combinare liberalizzazione economica e protezione dell'ambiente, utilizzando tutti gli strumenti a sua disposizione e, in particolare, il principio di proporzionalità.

STEFANO NESPOR

LUDWIG KRAMER, *EU Environmental Law*, Sweet & Maxwell, 2016, pp. 550.

L'Autore (per molti anni membro del comitato scientifico di questa *Rivista*) è stato uno dei più importanti artefici della politica ambientale dell'Unione europea per quasi venti anni, ha predisposto un approfondito manuale che illustra le origini e i principi del diritto ambientale dell'Unione e tutti gli aspetti che attengono all'integrazione delle normative ambientali con le altre politiche comunitarie.

STEFANO NESPOR

MAXINE BURKETT, *Climate Disobedience*, in *Duke Environmental Law & Policy Forum* 27, pp. 1-50, 2016 in <http://scholarship.law.duke.edu/delpf/vol27/iss1/1>.

La sensazione, diffusa nell'opinione pubblica, dell'incapacità delle organizzazioni internazionali e dei legislatori nazionali nell'affrontare il tema del cambiamento climatico e nell'adottare le misure necessarie per contenerlo, anche dopo l'Accordo di Parigi, ha ridato slancio alle organizzazioni ambientaliste.

Da un lato, hanno sostenuto iniziative giudiziarie volte a costringere i vari Governi ad attivarsi per contenere il cambiamento climatico, ottenendo apprezzabili successi in Europa e negli Stati Uniti. D'altro lato hanno avviato una pluralità di iniziative che hanno individuato singoli obiettivi nei confronti dei quali scatenare campagne di mobilitazione dell'opinione pubblica. Tra questi, il più noto è quello che ha avuto come obiettivo costringere banche, assicurazioni e fondi di investimento a "disinvestire" dai settori responsabili di incrementare il cambiamento climatico (*Campaign against climate change – Divestment*, in <http://www.campaigncc.org/divestment> e l'articolo su *The Guardian* del 27 aprile 2017 *Fossil fuel divestment*, <https://www.theguardian.com/environment/fossil-fuel-divestment>). Di questo secondo gruppo di iniziative, tutte accomunate dalla caratteristica della non violenza e condotte quindi nel segno della disobbedienza civile, si occupa l'articolo di Maxine Burkett, pubblicato su una delle più diffuse riviste di diritto ambientale degli Stati Uniti. Così, quelli che sono stati denominati "movimenti climatici" (su cui si veda Heiko Garrelts-Matthias Dietz, *The Routledge Handbook Of The Climate Change Movement*, 2013) operano mediante azioni collettive che incitano alla disobbedienza non violenta e sostengono tutte le iniziative utili per combattere "il più grande problema morale del mondo contemporaneo". Si tratta di azioni e movimenti che sorgono a livello locale o, al più, a livello regionale per iniziative di singoli o gruppi di persone, sostenuti sia finanziariamente sia organizzativamente, dalle molte associazioni ambientaliste che si occupano del cambiamento climatico. Recentemente tuttavia è stato costituito un *Climate Disobedience Center* (<http://www.climatedisobedience.org/>), che si propone di coordinare e assistere i vari movimenti e gli "attivisti climatici" convinti che questa forma di lotta sia ormai l'unica possibilità rimasta per contenere il cambiamento climatico (si veda Kara Moses, *Civil disobedience is the only way left to fight climate change* in *The Guardian* 13 maggio 2016 in www.theguardian.com/commentisfree/2016/may/13/civil-disobedience-climate-change-protesters).

STEFANO NESPOR

Hanno collaborato a questo numero:

Valeria Boscolo Fiore, avvocato in Milano: si occupa principalmente di diritto amministrativo e ambientale.

Fausto Capelli, avvocato in Milano specializzato in diritto europeo e internazionale; Direttore della Rivista Diritto comunitario e degli scambi internazionali e della Rivista Giuridica dell'Ambiente.

Edoardo Costa, tirocinante di ricerca presso l'Universidad Piloto de Colombia (Bogotá).

Umberto Fantigrossi, avvocato in Milano. Dottore di Ricerca in Diritto amministrativo. Professore a contratto presso la Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Castellanza (LIUC) (Diritto pubblico dell'economia, Diritto amministrativo e Diritto ambientale).

Michela Leggio, dottoressa in giurisprudenza, praticante avvocato in Milano e tirocinante ex art. 73 D.L. n. 69/2013 presso gli Uffici Giudiziari.

Roberto Losengo, avvocato in Milano. È membro della Commissione Ambiente dell'Ordine degli Avvocati di Milano.

Eva Maschietto, avvocato in Milano: si occupa di diritto di impresa, diritto amministrativo e ambientale da oltre vent'anni ed è autrice di diverse pubblicazioni in materia.

Valerio Mazzuoli, professore associato di Diritto Internazionale Pubblico, Università Federale del Mato Grosso (Brasile).

Carlo Melzi d'Eril, avvocato in Milano.

Enrico Murtula, avvocato in Milano, si occupa prevalentemente di diritto amministrativo.

Stefano Nespor, avvocato in Milano, si occupa prevalentemente di diritto dell'ambiente, diritto amministrativo e diritto del lavoro.

Emanuele Pomini, avvocato in Milano. Dottore di ricerca in diritto europeo dei contratti civili, commerciali e del lavoro (Università Ca'Foscari Venezia). Autore di pubblicazioni e co-autore di monografie in materia di diritto ambientale, nonché relatore a convegni con interventi in materia ambientale.

Carlo Maria Tanzarella, avvocato in Milano.

Ruggero Tumbiolo, avvocato in Como.

Lorenzo Ugolini, dottore in giurisprudenza.

Federico Vanetti, avvocato amministrativista, specializzato in diritto ambientale, urbanistica ed edilizia, membro del direttivo di AUDIS.

Alberta Leonarda Vergine, Professore aggregato di diritto penale dell'ambiente presso il dipartimento di giurisprudenza dell'Università di Pavia.

Veronica Vitiello, avvocato in Milano ha sviluppato una vasta esperienza nell'assistenza legale a imprese industriali italiane ed estere su operazioni di sviluppo che richiedono attività di bonifica del suolo, sottosuolo e delle acque di falda fornendo consulenza legale in materia di ambiente e energia.

COLLABORATORI

Elisa Maria Volontè, dottoressa in giurisprudenza e praticante avvocato in Milano.

Francesca Volpe, PhD, assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Studi Aziendali e Giuridici dell'Università di Siena. Le sue principali aree di interesse riguardano la sostenibilità e il diritto dell'ambiente.

Finito di stampare nel mese di maggio 2017 dalla Vulcanica Print – Nola (Na)