

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

3/4-2016

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

- EVA MASCHIETTO, *Un piccolo passo a un anno da EXPO 2015: qualche considerazione sulla nuova normativa contro gli sprechi alimentari* 399

CONTRIBUTI

- PAOLA BRAMBILLA, *La comunità internazionale e il bracconaggio* 403
MASSIMILIANO MONTINI – FRANCESCA VOLPE, *La necessità della regolazione per la sostenibilità* 413
LUCIANO BUTTI, *Auto a guida autonoma: sviluppo tecnologico, aspetti legali ed etici, impatto ambientale* 435

GIURISPRUDENZA - COMMENTI E NOTE

- FEDERICO VANETTI – LORENZO UGOLINI, *I limiti alla potestà legislativa delle Regioni a statuto speciale nelle materie di competenza esclusiva dello Stato*. Nota a CORTE COSTITUZIONALE, 20 luglio 2016, n. 189 453
CARLO MARIA TANZARELLA, *Ripristino e risarcimento: due visioni diverse della tutela ambientale*. Nota a CORTE COSTITUZIONALE, 1 giugno 2016, n. 126 455
PAOLO BERTOLINI, *Trattamento dei rifiuti urbani in impianti di recupero energetico: la Corte Costituzionale si pronuncia sulle scelte adottate dalla Regione Lombardia*. Nota a CORTE COSTITUZIONALE, 12 maggio 2016, n. 101 462
ROBERTO LOSENCO – CARLO MELZI D'ERIL, *Inquinamento ambientale: la Corte di Cassazione costretta a fare il legislatore*. Nota a CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III penale, 3 novembre 2016, n. 46170 472

- ELISA MARINI, *Tenuità del fatto e trasporto illecito di rifiuti: la sostenuta incompatibilità tra condotte plurime e presupposti dell'art. 131 bis c.p.* Nota a CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III penale, 11 ottobre 2016, n. 48318 486
- CARLO MELZI D'ERIL, *Insedimenti industriali o civili? Dipende dalla qualità del refluo scaricato.* Nota a CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III penale, 31 agosto 2016, n. 35850 494
- ROBERTO LOSENGO, *Formulari incompleti o inesatti: il fatto non è previsto dalla legge come reato.* Nota a CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III penale, 16 luglio 2016, n. 673 – CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Feriale penale, 1 settembre 2016, n. 42 502
- ANGELO MAESTRONI, *Legittimazione ed interesse ad agire di associazioni non riconosciute. Un'importante conferma da parte del Consiglio di Stato.* Nota a CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 5 settembre 2016, n. 3805 510
- MARCELLO ADRIANO MAZZOLA, *Nulla osta (alla conformità) ed autorizzazione paesaggistica ed edilizia: risolto il contrasto sulla vigenza del silenzio-assenso ex art. 13, commi 1 e 4, L. n. 394/1991 post L. n. 80/2005.* Nota a CONSIGLIO DI STATO, Ad. Plenaria, 27 luglio 2016, n. 17 515
- SONIA COSTA, *Coordinamento tra procedimento di VIA e procedimento di AIA.* Nota a CONSIGLIO DI STATO, Sez. V, 6 luglio 2016, n. 3000 519
- EVA MASCHIETTO, *Il Piano di Governo del Territorio del Comune di Segrate bocciato anche in secondo grado: il Consiglio di Stato conferma l'annullamento del PGT riducendone parzialmente la portata oggettiva ma ribadendo tutte le censure rilevate dal T.A.R. Lombardia in punto di consumo di suolo e VAS.* Nota a CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 28 giugno 2016, n. 2921 524
- CARLO MORESCHI, *La competenza in materia di ordinanze di rimozione di rifiuti.* Nota a T.A.R. EMILIA-ROMAGNA, Parma, 6 settembre 2016, n. 255 536
- LAURA CORTI, *Oneri a carico dei produttori di energia per le attività di gestione, di verifica e di controllo inerenti i meccanismi di incentivazione e di sostegno svolte dal GSE: al vaglio del T.A.R. Lazio la disciplina dettata dal D.M. 24 dicembre 2014 e dal documento del GSE del 13 marzo 2015.* Nota a T.A.R. LAZIO, Roma, Sez. III ter, 24 maggio 2016, n. 6102 546
- FEDERICO VANETTI, *Primo round di giurisprudenza sui riporti: spunti di riflessione, indicazioni e critiche.* Nota a T.A.R. LOMBARDIA, Milano, Sez. III, 9 dicembre 2015, n. 2586 - T.A.R.

- LOMBARDIA, Milano, Sez. III, 14 dicembre 2015, n. 2638 -
T.A.R. LOMBARDIA, Milano, Sez. III, 21 giugno 2016, n. 1222 552

OSSERVATORIO INTERNAZIONALE

a cura di Tullio Scovazzi

- YANN AGUILA, *L'adozione di un Patto internazionale per la protezione dell'ambiente* 563
PAULO AFFONSO LEME MACHADO, *Il patrimonio genetico in Brasile, il bene ad uso comune del popolo e la Convenzione sulla diversità biologica* 571

ESPERIENZE DI AMMINISTRAZIONE E DOCUMENTAZIONE

a cura di Massimiliano Montini

- ALESSANDRA SOLAZZO, *I pagamenti per i servizi ecosistemici: problematiche e prospettive* 585
UFFICIO STAMPA ASVIS, *Sostenibilità: nasce l'alleanza per un'Italia capace di realizzare l'Agenda Globale 2030 ONU* 597

OSSERVATORIO EUROPEO

a cura di Fausto Capelli e Marco Onida

- GIADA DALLA GASPERINA, *Il regolamento (UE) n. 995/2010 che stabilisce gli obblighi degli operatori che commercializzano legno e prodotti derivati ("Regolamento UE sul Legno"). Analisi e riflessioni a due anni dalla sua prima applicazione* 601
NICOLA DE DOMINICIS, *L'obbligo della Corte di Giustizia alla tutela effettiva dell'ambiente* 611

ACQUA E INQUINAMENTO IDRICO

- Scarico senza autorizzazione – Laboratorio di dialisi – Nozione di acque reflue industriali – Qualificazione di attività produttive – Criterio distintivo tra insediamenti civili e insediamenti produttivi – Acque di emodialisi (*Corte Cass. n. 35850*) 494

AMBIENTE IN GENERALE

- EVA MASCHIETTO, *Un piccolo passo a un anno da EXPO 2015: qualche considerazione sulla nuova normativa contro gli sprechi alimentari* 399
- M. MONTINI - F. VOLPE, *La necessità della regolazione per la sostenibilità* 413
- Inquinamento ambientale – Abusività della condotta – Definizione – Compromissione o deterioramento significativo e misurabile – Definizione – Irreversibilità del danno – Non necessità (*Corte Cass. n. 46170/2016*) 472
- Nulla osta all'esecuzione della stazione radio per telefonia cellulare – Diniego dell'Ente – Silenzio-assenso *ex art. 13 L. n. 394/1991* – Termine di 60 giorni per la formazione – Non è stato abrogato con l'entrata in vigore della L. n. 80/2005 (*Cons. Stato n. 17/2016*) 515
- Y. AGUILA, *L'adozione di un Patto internazionale per la protezione dell'ambiente* 563
- P. A. LEME MACHADO, *Il patrimonio genetico in Brasile, il bene ad uso comune del popolo e la Convenzione sulla diversità biologica* 571
- A. SOLAZZO, *I pagamenti per i servizi ecosistemici: problematiche e prospettive* 585
- UFFICIO STAMPA ASVIS, *Sostenibilità: nasce l'alleanza per un'Italia capace di realizzare l'Agenda Globale 2030 ONU* 597
- N. DE DOMINICIS, *L'obbligo della Corte di Giustizia alla tutela effettiva dell'ambiente* 611

ARIA

- L. BUTTI, *Auto a guida autonoma: sviluppo tecnologico, aspetti legali ed etici, impatto ambientale* 435

ASSOCIAZIONI E COMITATI

- Associazioni ambientaliste non individuate – Legittimazione a ricorrere avverso provvedimenti potenzialmente lesivi di interessi ambientali in ambito territoriale circoscritto – Sussiste – Interesse a ricorrere avverso provvedimenti potenzialmente lesivi di interessi ambientali in ambito territoriale circoscritto – Sussiste – Condizioni (*Cons. Stato n. 3805/2016*) 510

AUTORIZZAZIONE INTEGRATA AMBIENTALE

- Diniego – Mancato riferimento alla VIA – Irrilevanza – Menzione della valutazione degli aspetti propri della VIA – Legittimità (*Cons. Stato n. 3000/2016*) 519

BENI CULTURALI E AMBIENTALI

- Autorizzazione paesaggistica – Competenza per materia – Competenza esclusiva dello Stato - Regione Sardegna – Previsione di alcuni interventi edilizi come irrilevanti anche sotto il profilo ambientale in deroga alla disciplina statale – Illegittimità costituzionale (*Corte Cost. n. 189/2016*) 453

BONIFICA E RISANAMENTO AMBIENTALE

- Bonifiche e rifiuti – Riporti – Test di cessione – Valori di riferimento – Acque di falda tabella 2 allegato 5 D.Lgs. n. 152/2006 (*T.A.R. Lombardia, Milano n. 2586/2015*) 552
- Bonifiche e rifiuti – Riporti – Fonti di contaminazione – Analisi di rischio e messa in sicurezza permanente (*T.A.R. Lombardia, Milano, n. 2638/2015*) 553

Bonifiche e rifiuti – Riporti – Fonti di contaminazione – Materiali scavati non conformi – Rifiuti (*T.A.R. Lombardia, Milano, n. 1222/2016*) 553

CACCIA E PESCA

P. BRAMBILLA, *La comunità internazionale e il bracconaggio* 403

DANNI

Danno ambientale – Art. 311, comma 1, D.Lgs. n. 152/2006 – Azione risarcitoria – Esclusione della legittimazione ad agire delle Regioni e degli Enti locali – Questione di legittimità costituzionale – Non è fondata (*Corte Cost. n. 126/2016*) 455

ENERGIA

Energia da fonti rinnovabili – D.M. 24 dicembre 2014, allegato 1, paragrafo 2 – Previsioni concernenti le modalità di determinazione della componente fissa e della componente variabile della tariffa da corrispondersi dagli operatori al Gestore dei Servizi Energetici per i costi per le attività inerenti i meccanismi di incentivazione di impianti FER diversi dai fotovoltaici – Illegittimità (*T.A.R. Lazio, Roma n. 6102/2016*) 546

Energia da fonti rinnovabili – “Modalità operative per il riconoscimento delle tariffe a copertura dei costi sostenuti dal Gestore dei Servizi Energetici per le attività di gestione, verifica e controllo relative ai meccanismi di incentivazione e sostegno delle fonti rinnovabili e dell’efficienza energetica”, pubblicate nel sito internet del Gestore dei Servizi Energetici in data 13 maggio 2015 – Disposizioni che disciplinano specifiche conseguenze del mancato pagamento delle tariffe in questione o comunque pongono per l’applicazione delle stesse condizioni ulteriori rispetto a quelle prefigurate dal D.M. 24 dicembre 2014 – Illegittimità (*T.A.R. Lazio, Roma n. 6102/2016*) 546

FLORA E FAUNA

- G. DALLA GASPERINA, *Il regolamento (UE) n. 995/2010 che stabilisce gli obblighi degli operatori che commercializzano legno e prodotti derivati ("Regolamento UE sul Legno"). Analisi e riflessioni a due anni dalla sua prima applicazione* 601

RIFIUTI

- Rifiuti urbani – Recupero energetico – Articolo 6, comma 1, lettera a), della L.R. Lombardia n. 35/2014 – Violazione degli artt. 117, comma 2, lettera s) e 120 della Cost. e dell'art. 184 del D.Lgs. n. 152/2006 – Illegittimità costituzionale (*Corte Cost. n. 101/2016*)
- Trasporto non autorizzato – Art. 256, comma 1, D.Lgs. n. 152/2006 – Condotte reiterate – Abitualità – Occasionalità – Art. 131 *bis* c.p. – Causa di non punibilità – Tenuità del fatto – Esclusione – Sussistenza del reato (*Corte Cass. n. 48318/2016*) 486
- Reati ambientali – Trasporto di rifiuti pericolosi – Formulare di identificazione rifiuti riportanti dati falsi – D.Lgs. n. 121/2011 – Efficacia interpretativa – Continuità del regime sanzionatorio – Falso ideologico del privato in atto pubblico – Non sussiste – Attestazione del privato a mero contenuto dichiarativo – Fatto non previsto dalla legge come reato (*Corte Cass. n. 673/2016 – Corte Cass. n. 42/2016*) 502
- Reati ambientali – Trasporto di rifiuti pericolosi – Formulare di identificazione rifiuti riportante dati falsi – D.Lgs. n. 121/2011 – Efficacia innovativa – Fatto non previsto dalla legge come reato (*Corte Cass. n. 673/2016 – Corte Cass. n. 42/2016*) 502
- Ordinanza di rimozione adottata dal Dirigente anziché dal Sindaco – Illegittimità per incompetenza – Appartenenza del Dirigente ad una Unione di Comuni – Irrilevanza (*T.A.R. Emilia-Romagna, Parma n. 255/2016*) 536

TERRITORIO

- Urbanistica ed edilizia – PGT divergente da prescrizione del PCTP – Motivazione – Necessità (*Cons. Stato n. 2921/2016*) 524
- Urbanistica ed edilizia – Calcolo consumo di suolo – Aree private

non edificate o aree pubbliche diverse dai parchi – Rilevano ai fini della superficie urbanizzata (*Cons. Stato n. 2921/2016*) 524

VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA

VAS – Considerazione unitaria dell'effetto complessivo di più ambiti, tenendo conto delle preesistenze – Necessità (*Cons. Stato n. 2921/2016*) 524

Un piccolo passo a un anno da EXPO 2015: qualche considerazione sulla nuova normativa contro gli sprechi alimentari

EVA MASCHIETTO

La problematica dello spreco alimentare riveste oramai da diversi decenni un'importanza sempre crescente nell'economia dei paesi industrializzati e colpisce l'opinione pubblica nel profondo non solo, e non tanto, per il suo impatto sulla produzione di rifiuti organici ma, soprattutto, per i suoi riflessi sociali, costituendo una tangibile misura dell'incolmabile divario tra chi getta nella spazzatura quantità inverosimili di cibo avanzato e spesso intatto, e chi non riesce a procurarsi neppure un pasto al giorno.

Vivida rimane l'immagine dell'impressionante installazione del Padiglione Zero di EXPO 2015 che, per molti mesi, ha accolto i cittadini del mondo mostrando un cumulo osceno di rifiuti organici: gli stessi rifiuti che ciascuno di noi produce ogni giorno nelle proprie case e che, se più razionalmente gestiti, accanto agli scarti dei ristoranti, agli avanzi delle mense e all'invenduto degli esercizi di panificazione o pasticceria, potrebbero fare la differenza per molti.

Lo spreco, infatti, non è solo quello domestico, ma interessa tutti i momenti della filiera alimentare, dalla produzione alla trasformazione sino alla somministrazione degli alimenti, com'è stato correttamente evidenziato dalla nuova normativa appena introdotta in Italia con la legge n. 166 del 19 agosto 2016, in vigore dal 14 settembre scorso.

La legge, che riguarda anche i prodotti farmaceutici e gli indumenti, si propone di agevolare la donazione delle eccedenze alimentari da parte degli operatori professionali (quindi non si concentra sullo spreco dome-

stico, se non per quanto riguarda le attività di prevenzione e comunicazione), affinché i “donatori” - soggetti pubblici e privati la cui attività sia caratterizzata da specifiche finalità istituzionali, civiche e solidaristiche e che operino senza scopo di lucro - si occupino della loro redistribuzione alle categorie dei bisognosi.

Gli operatori del settore alimentare, quindi, sono ora autorizzati e, anzi, incentivati a donare le eccedenze alimentari derivanti da una qualsiasi delle fasi della filiera: queste sono identificate non solo in quei prodotti che siano rimasti invenduti o non somministrati per carenza di domanda, ma sono costituite anche dalle rimanenze di attività promozionali, oppure dai prodotti prossimi al raggiungimento della data di scadenza e dagli invenduti a causa di danni provocati da eventi meteorologici o altrimenti da prodotti non commercializzabili per alterazioni dell'imballaggio secondario, oppure ancora da prodotti ritirati dalla vendita in quanto non conformi ai requisiti aziendali del venditore o del distributore (magari per esigenze estetiche), che comunque non compromettano le condizioni di conservazione, e anche i prodotti confiscati, solo a condizione che l'igiene e la sicurezza del prodotto siano garantite e preservate.

E l'elencazione, fortunatamente, non è tassativa.

L'incentivo economico diretto per gli operatori è costituito, innanzitutto, da un potenziale risparmio fiscale in termini di tassa locale sui rifiuti: i singoli comuni, infatti, hanno la facoltà (purtroppo non ancora l'obbligo) di applicare una riduzione della TARI commisurata alla quantità dei beni donati. Ci auguriamo che raccolgano la sfida positivamente.

Ma anche il profilo sociale e reputazionale non è da trascurare: in un mondo in cui la “corporate social responsibility” acquisisce sempre maggior rilievo, dove gli indicatori di valore dell'impresa sono legati anche all'attenzione ai valori sociali, di solidarietà oltre che di sostenibilità ambientale in termini di contributo effettivo alla riduzione dei rifiuti alla fonte, l'attivazione di un sistema virtuoso, agevolato dalla semplificazione rispetto alle briglie della burocrazia italiana (...si specifica opportunamente che la donazione non richiede la forma scritta, solenne dovrebbe dirsi, e che è sufficiente una comunicazione periodica mensile ai fini dell'integrazione dei requisiti agevolativi previsti dalla norma) può certamente portare a benefici sostanziali anche a livello di immagine e, quindi, commerciale.

L'impianto normativo è accompagnato dalla dichiarata volontà di sensibilizzazione delle giovani generazioni e dalla promozione di campa-

gne mediatiche mirate a prevenire tutti gli sprechi, anche quelli domestici. E anche questo ci pare un segnale senz'altro incoraggiante.

In questo senso, a distanza di due anni dalla famosa pronuncia della Cassazione Penale che tangenzialmente si era occupata del tema (si tratta della sentenza n. 29942 del 27 maggio 2014 della V Sezione), diventa obbligatorio per tutti i ristoratori accontentare le richieste degli avventori di portare a casa la c.d. "doggy bag" (letteralmente la borsa per il cane): ci si deve, infatti, attrezzare per il confezionamento degli avanzi in contenitori riutilizzabili idonei all'asporto a casa.

Una prassi al momento per nulla diffusa in Italia, ma più che consueta nei paesi anglosassoni, e che certamente consente un risparmio al portafoglio delle famiglie che in Italia risente pesantemente delle spese alimentari.

Rispetto alla normativa estera, da più parti è stata criticata la mancanza di sanzioni (e il riferimento è al modello francese che, invece, ne prevede di pesanti a carico degli operatori della ristorazione che non si adeguino alle norme anti-spreco).

Ci auguriamo che, per una volta, più che il timore di una ennesima astratta punizione possa l'onore e, nella specie, il desiderio di tutti gli anelli della catena di contribuire ad uno scopo solidale e sociale tangibile, diffondendo quei valori etici di valorizzazione delle risorse a vantaggio dei meno fortunati che ci sembra imprescindibile trasferire alle nuove generazioni.

La comunità internazionale e il bracconaggio

PAOLA BRAMBILLA

Il Parlamento europeo il 15 settembre 2016 ha votato una risoluzione per sugli obiettivi strategici dell'UE per la 17a riunione della Conferenza delle parti della Convenzione sul commercio internazionale delle specie di flora e fauna selvatiche minacciate di estinzione di Johannesburg (2016/2664(RSP)) che finalmente pone la messa al bando del commercio dell'avorio, e delle specie animali e vegetali minacciate di estinzione e protette dalla Convenzione, quale obiettivo comune dei 28 Stati membri UE.

Gran parte di queste istanze sono state accolte, ad eccezione del bando totale dell'avorio, che però non è stato oggetto di alcun depotenziamento rispetto alla normativa attuale, che dunque si avvia verso il varo di nuovi piani d'azione nazionale specifici.

Il mondo scientifico, riunito nell'iniziativa in *progress The Economics of Ecosystems and Biodiversity*, ha di recente evidenziato in proposito come ogni anno il danneggiamento della biodiversità porti a una perdita di servizi ecosistemici per un valore di circa 50 miliardi di euro. Per il periodo 2000/2010 si valuta che le nostre società abbiano perduto intorno all'1% del PIL globale, per un valore complessivo di 545 miliardi di euro per l'intera decade.

Il costo globale previsto in assenza di una forte azione di contrasto alla perdita di biodiversità, da qui al 2050, ammonta a circa 14.000 miliardi di dollari annui, quantificati in termini di perdita nei flussi dei servizi forniti dagli ecosistemi, per un 7% dell'intero PIL mondiale (www.teebweb.org), e costi annuali consequenziali pari a circa il 18%

del PIL globale entro il 2050 (*Trucost, UNEP Finance Initiative e Principles for Responsible Investment, 2011, Universal Ownership: why environmental externalities matter to insitutional Investors*, vedasi www.naturalcapitalcoalition.org e www.trucost.com).¹

Ora, l'Unione europea ha aderito alla CITES nel 2015,² per cui in questa CoP ha espresso per la prima volta, unitariamente, i 28 voti degli stati membri su questioni di cruciale importanza per la conservazione della biodiversità, affrontate proprio da ultimo dalle istituzioni europee con una serie di importanti strumenti: prima la risoluzione del Parlamento europeo del 15 gennaio 2014 sui reati contro le specie selvatiche (2013/2747(RSP)), quindi il Piano d'azione dell'Unione europea contro il traffico illegale di specie selvatiche COM(2016) 87 final, che la Commissione ha presentato corredato da una relazione (SWD(2016)38) che illustra in dettaglio la portata del traffico illegale di specie selvatiche in tutto il mondo e il ruolo dell'UE nel commercio illegale.³

¹ Si veda S. SAYDAN, *Criminality and costs: the human toll of transnational environmental crime*, in *Handbook of Transnational Environmental Crime*, 2016, p. 88.

² La CITES è stata adottata in tutta l'Unione europea mediante regolamenti direttamente applicabili agli Stati membri. Gli attuali regolamenti in vigore nell'Unione Europea per la CITES sono il regolamento (CE) n. 338/97 del Consiglio, del 9 dicembre 1996, relativo alla protezione di specie della flora e fauna selvatiche mediante il controllo del loro commercio, inclusi gli Allegati di tale regolamento contenenti un elenco di specie soggette a commercio disciplinato; Il regolamento di attuazione (CE) n. 865/2006 della Commissione, del 4 maggio 2006, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 338/97 del Consiglio relativo alla protezione di specie della flora e fauna selvatiche mediante il controllo del loro commercio.

Queste due normative costituiscono il quadro legale per tutti i governi dell'UE e disciplinano il commercio internazionale e interno di animali e piante selvatiche nell'UE stessa. I regolamenti comunitari prevedono quattro Allegati (A, B, C e D), gli Allegati A, B e C corrispondono in linea di massima alle Appendici I, II e III della CITES, ma contengono anche alcune specie non elencate dalla CITES, protette dalla legislazione interna dell'UE, come la direttiva Habitat e la direttiva Uccelli.

³ Il valore del mercato europeo di prodotti appartenenti a specie iscritte nelle liste della Convenzione di Washington è stato stimato in 499 milioni di euro in quello stesso anno, con approssimativamente un 70% rappresentato dal mercato delle pelli di rettile e pelame in generale. Nello stesso anno nel mercato unico europeo sono stati importati oltre 50 milioni di euro di parti di piante e di olii, essenze e altri derivati (UNEP-WCMC, 2013). Si tratta di un mercato legale che movimentata ingenti

L'azione dell'Unione non è peraltro isolata, ma prende le mosse a sua volta da un'intensa campagna politica avviata dall'ONU e dalle ONG internazionali su questo tema, che ha portato prima alla firma della dichiarazione di Londra⁴ nel febbraio 2014, e quindi all'adozione della prima risoluzione specifica da parte dell'Assemblea generale nel luglio 2015⁵.

Non ultimo, questa maturazione della comunità internazionale è approdato nella codificazione di uno dei più rilevanti obiettivi di sviluppo sostenibile previsti dall'agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, concordata dai capi di Stato in occasione del vertice delle Nazioni Unite del settembre 2015: l'obiettivo 15, relativo alla biodiversità (*Life on land*, ma anche il 16, *Life below water*), che prevede la fissazione di misure d'urgenza per porre fine al bracconaggio e al traffico di specie vegetali e animali protette, e l'introduzione di misure dirette a fronteggia-

risorse economiche, il solo mercato del legname e della polpa e carta nel 2011 è stato stimato aver raggiunto la ragguardevole cifra di 25 miliardi di euro, poco minore quello del pescato che però in termini assoluti rappresenta con i suoi 18,6 miliardi di euro il più grande e consistente mercato al mondo con Spagna, Germania, Svezia, UK e Italia a farla da padroni. Tra l'altro il ruolo dei Paesi europei ed asiatici, nella creazione di un'offerta in crescita, è amplificato da internet, nuovo strumento di distribuzione e commercializzazione di fauna selvatica, molto subdolo ed estremamente funzionale per le reti criminali. L'IFAW in una sua indagine (vedi <http://www.ifaw.org/International/our-work/wildlife-trade/ending-wildlife-crime-online>) ha constatato che il 70% dei prodotti di fauna selvatica venduti su Internet è illegale. Il TRAFFIC nell'ambito del lavoro sviluppato per contrastare il mercato della tigre e delle sue parti ha verificato come il mercato cinese stia sempre più spostandosi sul *web*, ed altrettanto accade nei mercati europei.

⁴ La Dichiarazione di Londra è stata sottoscritta da Capi di Stato, ministri e rappresentanti di 46 Paesi alla Conferenza sul commercio illegale di specie selvatiche del 2014. Con la Dichiarazione di Londra del febbraio 2014 sono stati fissati nuovi standard nella lotta al traffico di specie selvatiche, tra cui la modifica delle legislazioni vigenti per inserire il bracconaggio ed il traffico di specie selvatiche tra i "reati gravi", il divieto di utilizzare specie minacciate di estinzione, il rafforzamento della cooperazione transfrontaliera e il coordinamento delle reti di lotta contro il traffico di specie selvatiche.

⁵ Risoluzione 69/314 delle Nazioni Unite sulla lotta al traffico illecito di specie selvatiche, adottata il 30 luglio 2015, in www.cites.org.

re sia la domanda che l'offerta di prodotti di specie selvatiche di origine illegale⁶.

Pochi sanno infatti che il traffico illegale di specie selvatiche protette è il quarto mercato nero al mondo per valore, dopo droga, armi e tratta di esseri umani, con un giro d'affari, se così si può dire, che raggiunge i 23 miliardi di dollari l'anno. Se a questi aggiungiamo la pesca illegale, il taglio illegale delle foreste, l'estrazione illegale di risorse minerarie, lo scarico di rifiuti tossici e tutti gli altri crimini ambientali, si raggiungono i 213 miliardi di dollari all'anno.⁷

Per crimini ambientali, o crimini di natura, si intendono il prelievo e la commercializzazione di specie selvatiche, il taglio illegale delle foreste, la pesca illegale, l'estrazione di risorse minerarie illegali, la distruzione illegale di *habitat* e, più in generale il prelievo e l'uso di risorse naturali, fra cui anche lo scarico illegale di rifiuti tossici; queste condotte criminali che offendono la biodiversità - bene comune planetario - ed in particolare il bracconaggio e la commercializzazione di specie selvatiche - il c.d. "*illegal wildlife trade*" - rappresentano una nuova frontiera dei crimini contro l'umanità.

La portata e l'escalation di questo fenomeno, secondo le ONG più attive nella conservazione, negli ultimissimi decenni lo ha portato ad essere non solo la seconda causa - dopo la distruzione degli *habitat* - di estinzione di specie, ma un fenomeno globale di cui si alimentano guerre, terrorismo e corruzione producendo localmente sofferenza, povertà e soprusi.⁸

Le crisi ambientali, alimentari ed economiche provocate dai cambiamenti climatici rendono le comunità rurali facili prede della corruzione; asservite così alle milizie locali e a gruppi terroristici anche di rilievo internazionale⁹, le popolazioni locali praticano veri e propri eccidi

⁶ In <http://www.undp.org/content/undp/en/home/mdgoverview/post-2015developmentagenda/goal-15.html>.

⁷ In <https://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2014/May/wildlife-crime-worth-8-10-billion-annually.html>;
https://cites.org/eng/international_dimension_of_illegal_wildlife_trade;
<http://www.gfintegrity.org/report/briefing-paper-transnational-crime>; UNEP, 2014.

⁸ In http://awsassets.wwf.it/panda.org/downloads/campagna_stop_ai_crimini_di_natura_indice_dossier.pdf

⁹ Il dossier del WWF ha prodotto un primo elenco delle sigle terroristiche che vivono di bracconaggio: i separatisti del Bangladesh, affiliati di Al Qaeda, si finanzia-

di specie protette (nel 2011 il rinoceronte nero occidentale è stato dichiarato estinto dall'IUCN, e negli ultimi cinque anni è stato ucciso il 70% degli elefanti dell'Africa centrale) per alimentare il mercato nero dei derivati, dei trofei ed anche del *bush-meat*¹⁰, oppure a disboscamenti illegali che rappresentano fino al 30% del commercio globale del legno, nonché più del 50% della deforestazione nell'Africa centrale, nella regione Amazzonica e nel sudest Asiatico.

Il risultato è dannoso per le stesse popolazioni indigene, che vengono private di importanti opportunità di sviluppo sostenibile, tra cui primeggia l'ecoturismo¹¹; ma non è il solo danno, perché un *habitat* in-

no con il commercio dell'avorio, corni di rinoceronte, parti di tigre; in India le Milizie tribali: si finanziano con avorio, corni di rinoceronte, parti di tigre, nella Repubblica Centro Africana oltre al Lord Resistance Army anche i Seleka, responsabili dei recenti genocidi, si finanziano con il commercio dell'avorio; altrettanto accade in Kenya dove Al Shabaab e le altre milizie somale si finanziano con il commercio dell'avorio e con il commercio del carbone prodotto illegalmente; in Nigeria Boko Haram si finanzia con il commercio dell'avorio di elefanti uccisi nel vicino Camerun, in Sudan i Janjaweed: si finanziano con il commercio dell'avorio, o dei corni di rinoceronte di animali uccisi in Paesi limitrofi (come la Repubblica democratica del Congo e la Repubblica Centro Africana).

¹⁰ Nelle diverse ricerche realizzate dal *network* dell'ufficio TRAFFIC emergono dati drammatici circa il consumo di *bush meat*: si è calcolato che in un solo distretto del Kenya circa l'80% delle famiglie consuma in media 14,1 Kg di *bush meat* al mese, mentre in una zona rurale del Botswana il 46 % delle famiglie ne consuma circa 18,2 Kg. Sembra inoltre esistere una relazione inversa tra reddito del nucleo familiare e consumo di *bush meat*: minore è il reddito, maggiore il consumo. Invece nelle zone urbane la carne di *bush meat* viene preferita per il sapore e il suo prezzo è maggiore della carne domestica e quindi sono le famiglia a reddito più alto a farne maggiore consumo. Questo vale anche per alcune comunità africane trasferitesi all'estero le cui abitudini alimentari sostengono un ricco mercato di *bush meat* illegale verso l'estero.

¹¹ L'ecoturismo – ove rispondente agli *standard* definiti internazionalmente - trasferisce il 95% degli introiti alle comunità locali, incentivandole alla conservazione del loro territorio, alla protezione dei valori culturali e di quelli naturali. Più in generale, secondo l'UNEP il mercato del turismo è il 4° mercato mondiale dopo quello dei combustibili, della chimica e delle autovetture e contribuisce quasi al 10% del PIL e al 9% (UNEP, 2013, "*Tourism: trends, challenges and opportunities*") dell'occupazione globali. Un mercato quindi fiorente e cruciale per le economie in via di sviluppo. Secondo l'Osservatorio sul Turismo delle Nazioni Unite (UNWTO) il flusso turistico verso i Paesi in via di sviluppo è cresciuto più velocemente di quello verso i Paesi sviluppati. Passando da una percentuale del 30% nel 1980 al 47% nel 2011 e con una previsione che possa raggiungere addirittura il 57% nel 2030. È stato infatti il settore del turismo a traghettare il fiorente sviluppo di Paesi come Botswana,

tegro è garanzia spesso di salute e fornisce servizi ecosistemici in grado di sostenere anche la pressione delle richieste delle popolazioni locali, se gestito in modo accorto e sostenibile¹².

Si sta replicando in modo incontrollabile quanto già accaduto negli anni '70, quando più di 100.000 elefanti furono sterminati per finanziare le guerre civili in Angola e in Mozambico: nel 2013 l'ONG Enough! ha documentato ampiamente il caso del parco di Garamba (nella Repubblica Democratica del Congo), dove il *Lord Resistance Army*, responsabile di stragi, stupri, saccheggi e rapimenti,¹³ di fatto governa il parco perché meglio dotato dei rangers deputati al controllo, e si finanzia grazie al commercio di avorio proveniente dall'uccisione della popolazione locale di elefanti. Altre ONG impegnate nella lotta al

Capo Verde, Maldive e Costarica e in Paesi che hanno affrontato emergenze di ogni tipo come il Ruanda, Uganda e la Repubblica Democratica del Congo, il turismo verso specie carismatiche come i gorilla di montagna è un piccolo grande miracolo per l'economia di quei territori. In Kenya, ad esempio, il 25% del PIL è costituito da turismo di cui il 70% direttamente connesso con la presenza di fauna selvatica. Ecco perché lo sterminio di specie carismatiche come elefanti, rinoceronti, tigri, gorilla, implica necessariamente un deterioramento della domanda e dell'offerta turistica verso i Paesi interessati. Si veda il dossier WWF già citato, nonché R. DUFFY et al., *Toward a new understanding of the links between poverty and illegal wildlife hunting*, *Conservation Biology* 2016, pp. 14-22; J. KORIR et al., *Wildlife-based Tourism, Ecology and Sustainability of Protected areas in Kenya*, in *Journal of natural Sciences Research*, 2013; più recente, F. DE VASCONCELLOS PEGAS, J. GRIGNON, C. MORRISON, *Interdependencies Among Traditional Resource Use Practices, Sustainable Tourism, and Biodiversity Conservation: A Global Assessment*, in *Human Dimensions of Wildlife*, 2015, pp. 454-469.

¹² Il commercio illegale di specie produce rischi sanitari per la popolazione mondiale: secondo recenti casistiche il 75% delle nuove malattie è trasmesso dalla fauna selvatica all'uomo; si veda B. CHOMEL, A. BELOTTO, *Wildlife, exotic pets and emerging zoonoses*. *Emerging Infection diseases*, 2007. Un caso emblematico e documentato di trasmissione di virus letali dalla fauna selvatica all'uomo è stato documentato nel 2001 in Gabon, quando la cattura e l'uccisione a fini alimentari di uno scimpanzé malato portò allo scoppio di un focolaio di ebola con la morte di decine di persone.

¹³ Un gruppo di ricercatori di Berkeley ha da poco approfondito la relazione tra i crimini ambientali e la schiavitù infantile, evidenziando come la manodopera infantile a basso costo sia un importante strumento per contribuire al saccheggio delle risorse ambientali sempre più scarse; così BRASHRES et Al., *Science Magazine* 345, 2014, pp. 376-378. Si veda anche <http://www.scientificamerican.com/article/how-loss-of-wildlife-leads-to-child-slavery/>.

bracconaggio e nella difesa dei diritti umani, l'EAL (*Elephant action League*) e l'ACCORD (*African Centre for the Resolution of Disputes*), hanno posto in luce come l'attacco al centro commerciale di Westgate a Nairobi nel settembre 2013, ad opera di Al-Shabaab, è stato in gran parte finanziato con il commercio illegale dell'avorio, i cui proventi costituiscono ben il 40% dei finanziamenti del gruppo terroristico, mentre la parte restante giunge dai ricavi illeciti della deforestazione e della produzione di carbone.

Secondo le Nazioni Unite (si veda <http://www.un.org/en/land-natural-resources/conflict/>), del resto, più del 40% dei conflitti mondiali tra paesi è riconducibile al possesso e controllo di risorse naturali.¹⁴

La risposta che la comunità internazionale si appresta a dare al fenomeno è articolata, e passa in primo luogo dall'aiuto alle popolazioni locali, volto ad agevolare la transizione verso economie sostenibili che si fondano proprio su obiettivi di conservazione della biodiversità e di creazione o tutela di grandi aree protette, *habitat* per specie emblematiche; quindi punta alla costruzione di normative uniformi in materia di crimini ambientali e di forte contrasto al traffico illecito, principalmente attraverso la messa al bando totale di specie, prodotti e derivati. Altro obiettivo comune ai nuovi strumenti internazionali e comunitari è quello del rafforzamento del partenariato globale tra Paesi di origine, di consumo e di transito, della gestione sostenibile delle filiere d'approvvigionamento¹⁵, della incentivazione della certificazione delle filiere. Da ultimo sono altrettanto importanti la diffusione dell'informazione sull'ampiezza e le implicazioni del fenomeno, per disincentivare il consumo di naturo – strumento volontario – ma pure quello repressivo della lotta alla criminalità organizzata e alla corruzione¹⁶, accompagnato da un attento monitoraggio e controllo.¹⁷

¹⁴ Comunicazione della Commissione europea intitolata Piano d'azione per rafforzare la lotta contro il finanziamento del terrorismo, COM(2016) 50 final.

¹⁵ Si veda la comunicazione della Commissione COM(2015)497, Commercio per tutti — Verso una politica commerciale e di investimento più responsabile, unita alla relazione SWD(2016)38.

¹⁶ Il tema del contrasto al bracconaggio e degli strumenti di cui dotare ranger e vigilanza in genere è molto dibattuto; si vedano R. DUFFY et al., *The militarization of anti-poaching: undermining long term goals?* in *Environmental Conservation* 2015, pp. 345-348 e BLUWSTEIN, JEVGENIY, *Problematising debates on wildlife conservation and the war on poaching*, in *Conservation Biology*, 2016. Sempre sugli effetti sociali di

Anche l'Italia si sta muovendo in questa direzione, con il prossimo varo di un Piano nazionale d'azione contro l'uccisione illegale degli uccelli selvatici, volto anche a porre lo stato al riparo da una procedura Pilot avviata sulla base di segnalazioni, ancora una volta, delle ONG, che hanno denunciato soprattutto la scarsità dei controlli e dei monitoraggi.¹⁸

questa problematica, KALTENBORN, P. BJØRN, M. SCOTT BRAINERD, *Can poaching inadvertently contribute to increased public acceptance of wolves in Scandinavia?*, in *European Journal of Wildlife Research*, 2016, pp. 179-188.

Si veda anche M.L. GORE et al., *Public perceptions of poaching risks in a biodiversity hotspot: implications for wildlife trafficking interventions*, in *Journal of Trafficking, Organized Crime and Security* 2.1, 2016, p. 1.

¹⁷ Negli ultimi 10 anni più di 1000 *rangers* sono stati uccisi durante il servizio in 35 Paesi diversi, ed anche nei paesi europei la situazione dei controlli è decisamente critica, al punto da aver portato, come detto, la Commissione, ad aprire una procedura di pre-infrazione verso l'Italia per la carenza di strumenti di controllo e di contrasto al bracconaggio dell'avifauna selvatica. La risposta a livello internazionale passa attraverso il potenziamento del TRAFFIC, *network* internazionale costituito nel 1976 dall'IUCN e dal WWF Internazionale sulle orme della CITES per occuparsi di monitoraggi e sorveglianza internazionale del fenomeno del commercio illegale di specie.

¹⁸ La procedura Pilot (Caso 5283/13/ENVI) evidenzia un bracconaggio particolarmente intenso, dette *black-spot*, sulle Prealpi lombardo-venete, il Delta del Po, le coste pontino-campane, le coste e zone umide pugliesi, la Sardegna meridionale, la Sicilia occidentale e lo Stretto di Messina. Si veda anche B. BARCA, A. LINDON, M. ROOT-BERNSTEIN, *Environmentalism in the crosshairs: perspectives on migratory bird hunting and poaching conflicts in Italy*, in *Global Ecology and Conservation*, 2016, pp. 189-207.

PAOLA BRAMBILLA

La comunità internazionale e il bracconaggio

I crimini di natura legati al bracconaggio, spesso commessi da organizzazioni locali legati a sigle del terrorismo internazionale, danno vita a un mercato illegale. È il quarto mercato nero del mondo, dopo quello della droga, delle armi e degli esseri umani. Gli esperti del TRAFFIC, l'organismo di controllo e monitoraggio fondato dall'IUCN e dal WWF, stima il valore di questi crimini di natura in centinaia di milioni di dollari. L'autrice analizza il quadro giuridico internazionale in tema di protezione della fauna selvatica, a partire alla CITES, varata nel 1989, la cui 17a conferenza delle parti, attesissima per la partecipazione dell'UE, dovrebbe portare a nuove drastiche misure di messa al bando e a nuove regolamentazioni più restrittive ed efficaci.

Wildlife crime is an illegal business, run by dangerous international networks, often tied to terroristic organisations. The value of wildlife and animal parts illegal traffic is second only to drugs, and guns, and human beings. By its very nature, it is almost impossible to obtain reliable figures for the value of illegal wildlife trade. Experts at TRAFFIC, the wildlife trade monitoring network established by IUCN and WWF, estimate that it runs into hundreds of millions of dollars. The A. analyses the international legal framework to protect wildlife, from the Convention on International Trade in Endangered Species (CITES) of 1989, whose COP 17, thanks to the participation of EU, could lead to new strong bans and strict regulations.

La necessità della regolazione per la sostenibilità

MASSIMILIANO MONTINI - FRANCESCA VOLPE

1. Introduzione. - 2. Cosa è la sostenibilità? - 3. La regolazione per la sostenibilità. - 4. Conclusione: la necessità della regolazione per la sostenibilità.

1. *Introduzione*

Negli ultimi anni, la sostenibilità è divenuta un obiettivo generale della comunità internazionale, dei singoli Stati, delle imprese, delle associazioni non governative e della società civile. Tale processo di progressiva elevazione dell'importanza dell'obiettivo della sostenibilità è stato suggellato nel 2015 con l'adozione da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite degli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile, meglio conosciuti come *Sustainable Development Goals* (SDGs) e della connessa Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, che si propone di guidare nei prossimi quindici anni le politiche internazionali e nazionali finalizzate al perseguimento della sostenibilità, in connessione con le politiche economiche e di sviluppo dei diversi Paesi. In tal senso, gli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile si differenziano fortemente dai predecessori, gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio delle Nazioni Unite, che hanno costituito il punto di riferimento per il periodo 2000-2015. La differenza tra le due tipologie di obiettivi globali per lo sviluppo si basa su due motivi fondamentali: in primo luogo, i nuovi SDGs pongono in evidenza la sostenibilità come un fine prioritario accanto alle tradizionali finalità economiche e di sviluppo promosse dalle Nazioni Unite; in secondo luogo, essi si rivolgono per la prima volta a

tutti i Paesi della comunità internazionale, senza alcuna distinzione tra paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo.¹

Il successo della sostenibilità dal punto di vista politico e programmatico non è stato però accompagnato da un adeguato processo di maturazione della consapevolezza da parte dei *policy-makers* e dell'opinione pubblica sul preciso significato di tale concetto. Dal riconoscimento della sua vera natura e portata, discende la necessità di ripensare lo *status quo* ed approntare un nuovo sistema di regolazione giuridica ed economica in grado di consentire l'effettivo perseguimento della sostenibilità, al di là degli slogan di tipo politico e dei meri obiettivi programmatici.

Sulla base di tali premesse, il presente contributo cercherà, nella prima parte, di rispondere a una serie di interrogativi connessi al tema della sostenibilità. In particolare, appare opportuno cercare di fornire una risposta alle seguenti questioni principali: cosa è la sostenibilità? Qual è l'origine storica e quali sono le principali caratteristiche del concetto di sostenibilità? Esiste una accezione originaria e/o una accezione principale del concetto di sostenibilità oppure esistono "una, cento, mille sostenibilità", come sembra emergere dal dibattito politico e dall'opinione pubblica nei tempi recenti?² Dopo aver cercato di chiarire quale sia la corretta accezione del concetto di sostenibilità, nella seconda parte del presente contributo l'attenzione si sposterà sulla necessità di approntare un sistema strutturato e organico di regolazione finalizzato al perseguimento della sostenibilità. L'assunto di partenza di tale indagine è costituito dal riconoscimento del fatto che non è possibile perseguire con un'elevata probabilità di successo l'obiettivo della sostenibilità se non viene riorganizzato il sistema generale di regolazione giuridica ed economica. Tale sistema è, infatti, attualmente finalizzato al perseguimento in via prioritaria dell'obiettivo della crescita economica, intesa in senso quantitativo, anziché dello sviluppo inteso in

¹ Si veda M. MONTINI e F. VOLPE, *Sustainable Development Goals*: "molto rumore per nulla"?, in questa *Rivista*, 2015, 3, pp. 489-496.

² Si veda R. ENGELMAN, *Oltre la sosteniblablablà*, in Worldwatch Institute, *State of the World 2013. E' ancora possibile la sostenibilità?*, ed. italiana a cura di G. Bologna, Edizioni Ambiente, 2013, pp. 37-52 e G. BOLOGNA, *La sostenibilità è possibile? Solo con una nuova cultura e una nuova economia*, in Worldwatch Institute, *State of the World 2013*, cit., pp. 9-28, in particolare p. 12.

senso qualitativo. Siffatta impostazione orientata alla crescita economica tendenzialmente infinita, si scontra inevitabilmente con i limiti biofisici del nostro Pianeta, che è invece un sistema finito, come messo in luce chiaramente dalla letteratura scientifica in materia.³ Ne consegue quindi l'imprescindibile necessità di promuovere la creazione di un nuovo sistema di "regolazione per la sostenibilità", in grado di valorizzare l'originaria e principale matrice ecologica della sostenibilità, nell'ambito di una visione di lungo termine ed in connessione con il raggiungimento di finalità economiche, sociali ed ambientali.

2. Cosa è la sostenibilità?

Per cercare di definire in modo adeguato cosa sia la sostenibilità, sembra opportuno soffermarsi prima di tutto sull'interrogativo concernente l'origine e le principali caratteristiche del concetto di sostenibilità. A tale proposito risulta particolarmente utile partire dall'accurata analisi storica contenuta nel lavoro di Grober, dedicato all'evoluzione culturale del concetto.⁴ Da tale analisi emerge come l'origine del termine sostenibilità vada trovata nell'opera dello scienziato ed amministratore pubblico tedesco Von Carlowitz, che per primo usò l'aggettivo "sostenibile" con riferimento alla corretta gestione forestale, nell'ambito della sua magistrale opera del 1713 dedicata alla *Sylvicoltura Oeconomica*.⁵ Tale opera contiene una critica alle politiche forestali del tempo focalizzate sul raggiungimento di profitti a breve termine, invece che sulla gestione orientata al mantenimento del patrimonio boschivo nel lungo periodo. In particolare, l'autore, dopo aver riconosciuto la necessità che le foreste venissero usate e gestite con cura, si domandava "come la conservazione e coltivazione del legno potesse essere organizzata in maniera da garantirne un uso continuato, stabile e sostenibile".⁶ La terminologia legata alla sostenibilità comparve così per la prima volta sulla scena politica ed istituzionale con riferimento

³ Si veda *infra*.

⁴ U. GROBER, *Sustainability. A cultural history*, Green Books, 2010.

⁵ Si veda H.C. VON CARLOWITZ, *Sylvicoltura Oeconomica oder Naturmaessige Anweisung zur Wilden Baum-Zucht*, Leipzig, 1713, ristampa TU Bergakademie, 2000.

⁶ H.C. VON CARLOWITZ, *Sylvicoltura Oeconomica*, cit., p. 105, citato in U. Grober, *Sustainability*, cit., p. 83.

alla gestione delle foreste e l'opera di von Carlowitz influenzò fortemente la gestione forestale in Germania e non solo.⁷ A tale proposito, sempre secondo Grober, alcuni decenni dopo la pubblicazione dell'opera di von Carlowitz, la duchessa Anna Amalia di Sassonia-Weimar introdusse la prima riforma generale esplicitamente basata sul principio della sostenibilità nella gestione forestale.⁸ Non a caso, ciò avvenne nel laboratorio culturale di Weimar ai tempi di Goethe e Schiller, nella piena fioritura del romanticismo tedesco.

In modo molto simile, una (quasi) parallela origine storica del concetto di sostenibilità, ancorché non venisse propriamente utilizzato il termine in questione, è stata rilevata nelle pratiche di gestione forestale promosse da alcuni tra i più illuminati pensatori europei tra il XVI ed il XVII secolo nella Repubblica di Venezia, in Inghilterra ed in Francia, come ben documentato dallo stesso Grober.⁹ Più esattamente, per quanto riguarda la Repubblica di Venezia, va ricordata l'istituzione da parte del Senato nel 1458 dei "provveditori sopra boschi", seguita, a circa venti anni di distanza, dall'adozione di uno specifico *corpus* normativo per la regolazione dell'utilizzo delle foreste sulla terraferma, con particolare riferimento alla foresta del Montello. Purtroppo, come rilevato da Grober, a fronte di un primo periodo di gestione sostenibile del patrimonio boschivo, progressivamente Venezia sempre più sacrificò le proprie risorse naturali alle esigenze del profitto, eccedendo nel tempo la capacità di carico dei propri sistemi ecologici.¹⁰ In Inghilterra, invece, la regolamentazione della gestione forestale è essenzialmente legata a una figura di spicco nel panorama scientifico e culturale della seconda metà del 1600, vale a dire John Evelyn. Questi fu tra i fondatori della *Royal Society*¹¹ e autore di *Sylva*,¹² un importante e molto influente trattato sulla gestione forestale. In particolare, Evelyn promuove

⁷ U. GROBER, *Sustainability*, cit., pp. 81-89.

⁸ U. GROBER, *Sustainability*, cit., pp. 86-89.

⁹ La ricostruzione di cui al presente paragrafo è tratta da U. Grober, *Sustainability*, cit., pp. 59-75.

¹⁰ U. GROBER, *Sustainability*, cit., p. 63.

¹¹ Royal Society of London for Improving Natural Knowledge, comunemente conosciuta come Royal Society, fondata nel 1660.

¹² J. EVELYN, *Sylva, or a Discourse of Forest Trees and the Propagation of Timber*, 1664, ristampato in Guy de Bedoyere (a cura di), *The writings of John Evelyn*, Boydell Press, 1995.

veva la piantumazione come la migliore pratica per aumentare la quantità di legno; come rileva Grober, tuttavia, l'amministrazione del tempo, preferì seguire una strada diversa, incentrata sull'importazione (del legname e di altre materie prime) e sulla sostituzione delle risorse più scarse con altre più abbondanti. È interessante notare in particolare come *Sylva* contenga una primigenia formulazione di quella che, qualche secolo più tardi, sarebbe stata promossa dal Rapporto Brundtland come equità intergenerazionale. Vi si legge infatti che ogni generazione è *non sibi solus natus*, cioè non è nata per se stessa, bensì per le generazioni a venire.¹³ Negli stessi anni, in Francia, la riforma delle foreste promossa da Colbert durante il regno di Luigi XIV e contenuta nelle *Ordonnances sur le fait des Eaux et Forets*,¹⁴ rafforzava la gestione centralizzata delle foreste e impediva ai privati qualsiasi utilizzo del legname, pena l'arresto. Ciò che si cercava di promuovere era la conservazione dei boschi e la gestione delle foreste nel rispetto della loro capacità di rigenerazione. Gli iniziali effetti positivi in termini di sostenibilità non durarono però a lungo e anche la Francia nel corso del tempo vide progressivamente e inesorabilmente diminuire il proprio patrimonio boschivo.¹⁵

Lo stesso Grober rileva, peraltro, come molti secoli prima il concetto di sostenibilità potesse dirsi implicitamente già adottato da San Francesco nel suo *Cantico delle Creature*, nel quale veniva promosso un approccio paritetico tra esseri umani e natura, piuttosto lontano dalla tradizionale interpretazione della cultura cristiana tendente a far prevalere l'idea del dominio dell'uomo sulla natura, anziché quella (più corretta) della coesistenza tra la sfera umana e quella naturale. Non a caso, l'approccio di San Francesco è stato preso come punto di partenza per lo sviluppo della recente Enciclica di Papa Francesco dedicata alla cura del Pianeta Terra, definito come la "nostra casa comune", la quale propone una sostanziale revisione del rapporto uomo-natura basata su

¹³ J. EVELYN, *Sylva*, cit., p. 324, citato in U. Grober, *Sustainability*, cit., p. 69.

¹⁴ *Ordonnances sur le fait des Eaux et Forets*, 1669.

¹⁵ Sulla riforma delle foreste promossa da Colbert e adottata da Luigi XIV in Francia si veda U. GROBER, *Sustainability. A cultural history*, cit., pp. 71-75.

un approccio più responsabile da parte degli esseri umani.¹⁶ L'Enciclica, infatti, fin dal suo titolo "Laudato Sì", richiama esplicitamente la sua diretta ispirazione alla visione francescana che propugna un diverso modo di concepire le relazioni tra esseri umani e natura.

L'analisi storica brevemente delineata sopra dimostra quindi in modo inequivocabile che l'origine del concetto di sostenibilità è inerentemente legata ad una matrice che potremmo definire di tipo ecologico, volta quindi a definire e regolamentare i rapporti tra gli esseri umani ed il mondo naturale. A questo elemento di origine storica, se ne collega un altro che tende più o meno nella stessa direzione. Tale elemento è stato definito in letteratura, da Bosselmann, come un elemento di tipo logico.¹⁷ Secondo l'autore, infatti, argomentando da un punto di vista logico, la sostenibilità di tipo ecologico dovrebbe essere considerata come la base necessaria e imprescindibile per qualsiasi tipo di sviluppo economico e sociale. Infatti, se non si riconosce in modo adeguato l'esistenza di un nucleo ecologico del concetto di sostenibilità, non è possibile neppure promuovere l'obiettivo dello sviluppo sostenibile.¹⁸ D'altronde, dalla prospettiva umana, come giustamente rilevato da Porritt, sostenibilità significa che la società umana può continuare ad esistere proprio perché, e nella misura in cui, gli ecosistemi sono in grado di fornire i servizi essenziali al mantenimento della vita.¹⁹ La sostenibilità ecologica, dunque, come argomentato da Bosselmann, non è una mera componente dello sviluppo, ma ne è invece un prerequisito imprescindibile.²⁰

Pertanto, sulla base di quanto appena evidenziato, la sostenibilità dovrebbe logicamente riferirsi in primo luogo alla dimensione ecologica, e non necessariamente in modo indistinto alle tre dimensioni economica, sociale ed ambientale della sostenibilità, come invece avviene normalmente oggi nell'ambito del concetto di sviluppo sostenibile. In tal senso, come è stato infatti correttamente rilevato nella letteratura

¹⁶ Sull'enciclica *Laudato Sì* di Papa Francesco si veda M. MONTINI e F. VOLPE, *Profili giuridico-istituzionali dell'Enciclica Laudato Sì*, in questa *Rivista*, 2015, 2, pp. 313-319.

¹⁷ K. BOSSELMANN, *The Principle of Sustainability. Transforming Law and Governance*, Ashgate, 2008, pp. 52-53.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ J. PORRITT, *Capitalism as if the World Matters*, Earthscan, 2007, p. 38.

²⁰ K. BOSSELMANN, *The Principle of Sustainability*, cit. p. 34.

scientifica da Engelman,²¹ le troppe accezioni che sono state date in tempi recenti al termine sostenibilità hanno finito per generare una grande confusione nella percezione dell’opinione pubblica e dei *policy-makers* intorno a questo termine, tanto da far parlare ormai di “sostenibile bla-bla bla”, con riferimento ai cento e mille diversi significati attribuiti al concetto di sostenibilità attualmente presenti nel dibattito internazionale.²²

Ne consegue che, sia per motivi storici che per motivi logici, è necessario innanzitutto recuperare il corretto significato del concetto di sostenibilità, intesa prevalentemente e prioritariamente come sostenibilità ecologica, dalla quale tutte le possibili dimensioni della sostenibilità devono necessariamente discendere. La sostenibilità ecologica dovrebbe quindi essere considerata come un prerequisito per tutte le possibili altre accezioni della sostenibilità.²³ Tale impostazione consente di rispondere anche alla domanda che ci eravamo posti in apertura del presente paragrafo, ossia cosa è la sostenibilità. Infatti, sulla base di quanto argomentato sopra, la sostenibilità dovrebbe essere intesa innanzitutto come una sostenibilità di tipo ecologico²⁴ volta a preservare il mantenimento in buono stato degli ecosistemi locali e planetari che consentono il fiorire della vita sul pianeta, intesa sia come vita degli esseri umani, che come esistenza degli esseri vegetali ed animali.²⁵

3. La regolazione per la sostenibilità

Sulla base dell’interpretazione del concetto di sostenibilità proposta sopra, volta a recuperare e valorizzare la sua inerente matrice ecolo-

²¹ R. ENGELMAN, *Oltre la sosteniblablàblà*, cit.

²² G. BOLOGNA, *La sostenibilità è possibile? Solo con una nuova cultura e una nuova economia*, cit., p. 12.

²³ Si veda M. MONTINI, *Investimenti internazionali, protezione dell’ambiente e sviluppo sostenibile*, Giuffrè Editore, 2015, pp. 255 ss.

²⁴ Si veda K. BOSSELMANN, *The Principle of Sustainability*, cit., pp. 52-53 e M. MONTINI, *Investimenti internazionali, protezione dell’ambiente e sviluppo sostenibile*, cit., pp. 227 ss.

²⁵ Si veda S.E. JØRGENSEN, B.D. FATH, S.N. NIELSEN, F.M. PULSELLI e S. BASTIANONI, *Flourishing within limits to growth*, Earthscan, 2016 e J.R. EHRENFELD e A. HOFFMAN, *Flourishing: A Frank Conversation about Sustainability*, Stanford Business Books, 2013.

gica, la seconda parte del presente contributo cercherà di identificare le caratteristiche che un sistema di regolazione giuridica ed economica finalizzato al perseguimento della sostenibilità dovrebbe possedere. All'interno di detto contesto concettuale di riferimento, ci occuperemo quindi specificamente del tema della "regolazione per la sostenibilità". A tale proposito, è innanzitutto necessaria una precisazione terminologica sul significato dell'espressione "regolazione per la sostenibilità". L'espressione in questione non deve esser intesa come riferita ad un sistema normativo che intende regolare la sostenibilità degli ecosistemi, in quanto la sostenibilità costituisce appunto una caratteristica naturale ed intrinseca degli ecosistemi, che non ha bisogno di interventi umani per la sua regolazione, dal momento che si autoregola.²⁶ La regolazione per la sostenibilità deve invece essere intesa come un sistema normativo organico e strutturato che persegue l'obiettivo principale di regolamentare lo svolgimento delle attività antropiche in modo che esse non contrastino con il mantenimento della sostenibilità ecologica. In altre parole, quindi, si tratta di un sistema per la regolamentazione delle modalità di svolgimento delle attività umane volto a favorire il corretto mantenimento e la giusta tutela della sostenibilità degli ecosistemi. Ciò spiega perché è stata scelta la locuzione "regolazione per la sostenibilità" anziché quella che forse sarebbe sembrata più ovvia di "regolazione della sostenibilità".

Con riferimento al tema della regolazione per la sostenibilità, come già accennato sopra, l'assunto di partenza dell'indagine deve essere costituito dal riconoscimento del fatto che non è possibile perseguire l'obiettivo della sostenibilità se non viene rivisto e riorganizzato il sistema generale di regolazione giuridica ed economica. Il sistema giuridico attuale, infatti, è finalizzato a perseguire in via prioritaria l'obiettivo della crescita economica. In tal senso, come già rilevato sopra, il modello di sviluppo dominante nettamente, se non esclusivamente, orientato alla crescita economica tendenzialmente infinita, si scontra in modo inevitabile con i limiti biofisici del Pianeta, che invece costituisce un sistema finito, come dimostrato dall'ampia letteratura

²⁶ Si veda B.C. PATTEN e E.P. ODUM, *The cybernetic nature of ecosystems*, in *The American Naturalist*, 1981, vol. 118, fasc. 6, pp. 886-895, in particolare p. 890. Sul tema si veda anche F. CAPRA e P.L. LUISI, *The Systems View of Life. A Unifying Vision*, Cambridge University Press, 2014, pp. 19-44.

scientifica esistente in materia.²⁷ Da qui nasce l'imprescindibile necessità di promuovere la creazione di un nuovo sistema di regolazione per la sostenibilità, finalizzato in modo prioritario al perseguimento dell'obiettivo di lungo termine della sostenibilità, in grado di valorizzarne l'originaria e principale matrice ecologica, in connessione con il raggiungimento di obiettivi economici e di sviluppo.

Prima di analizzare nello specifico il tema della regolazione per la sostenibilità, è opportuno svolgere una breve premessa sul concetto di regolazione che assumeremo come punto di riferimento per la presente analisi. La materia della regolazione è stata analizzata nella letteratura scientifica soprattutto da un punto di vista giuridico ed economico, spesso con metodologie e risultati piuttosto diversi. Un punto di riferimento imprescindibile in questo ambito sono le opere di Ogus, che ha cercato di combinare la teoria giuridica ed economica in materia di regolazione in un unico sistema integrato di analisi.²⁸ In tal senso, gli studi di Ogus hanno preso come punto di riferimento la definizione del

²⁷ Già verso la metà del 1800 il celebre economista inglese J.S. MILL aveva posto le basi per il riconoscimento dell'impossibilità di una crescita infinita in un pianeta finito (si veda J.S. MILL, *Principles of Political Economy*, vol. II, J.W. PARKER AND SON, 1857, pp. 320-326, citato in H.E. DALY, *Introduction*, in H.E. DALY (a cura di), *Toward a Steady-State Economy*, W.H. FREEMAN AND CO., 1973, p. 12). Sul tema dei limiti alla crescita si veda, inoltre, D.H. MEADOWS, D.L. MEADOWS E J. RANDERS, *Limits to Growth: The 30-Year Update*, Club of Rome, 2004 (traduzione italiana: D.H. MEADOWS, D.L. MEADOWS & J. RANDERS, *I nuovi limiti dello sviluppo*, Mondadori, 2006); D.H. MEADOWS, D.L. MEADOWS e J. RANDERS, *Beyond the Limits: Confronting Global Collapse, Envisioning a Sustainable Future*, Club of Rome, 1992 (traduzione italiana: D.H. Meadows, D.L. Meadows & J. Randers, *Oltre i limiti dello sviluppo*, Ed. Il Saggiatore, 1993); D. H. MEADOWS, D. L. MEADOWS, J. RANDERS e W.W. BEHRENS III, *The Limits to Growth*, Potomac Associates, 1972 (traduzione italiana: D.H. MEADOWS, D.L. MEADOWS, J. RANDERS & W. W. BEHRENS III, *I limiti dello sviluppo*, Edizioni Scientifiche e Tecniche Mondadori, 1972); C. J. Cleveland e M. Ruth, *When, Where, and by How Much Do Biophysical Limits Constrain the Economic Process? A Survey of Nicholas Georgescu-Roegen's Contribution to Ecological Economics*, in *Ecological Economics*, 1997, vol. 22, pp. 203 ss.; H.E. DALY, *The Economic Growth Debate: What Some Economists Have Learned But Many Have Not*, in *Journal of Environmental Economics and Management*, 1987, vol. 14, fasc. 4, pp. 323-336, in particolare p. 325; E. TIEZZI, *Tempi storici. Tempi biologici*, Garzanti, 1984.

²⁸ Si veda A.I. OGUS, *Regulation. Legal Form and Economic Theory*, Clarendon, 1994.

termine regolazione fornita da un altro scienziato sociale, vale a dire Selznick, secondo il quale la regolazione può essere definita come un “controllo sostenuto e focalizzato esercitato da un soggetto pubblico su attività che sono valutate di una certa rilevanza da una determinata comunità”.²⁹ Come si può vedere, all’interno di tale definizione l’accento è posto da una parte sui soggetti che detengono il potere di regolazione, che consistono di solito in un’autorità pubblica, mentre dall’altra parte sono al centro della scena le attività che vengono regolate, le quali corrispondono a quelle che hanno una certa rilevanza per una certa comunità installata in un determinato territorio. Secondo Ogus, questa definizione del concetto di regolazione costituisce un buon punto di partenza per l’analisi. Essa può essere quindi applicata all’ambito giuridico ed economico con gli opportuni adattamenti. Partendo da tale punto di vista, Ogus sostiene che la regolazione nel contesto giuridico-economico è fondamentalmente un concetto che può essere compreso con riferimento ai differenti sistemi di organizzazione economica e alle forme giuridiche che li sostengono e mantengono. Secondo l’autore, in detta definizione l’attenzione si concentra sulle tipologie di organizzazioni economiche che vengono poste in essere in una determinata società, che possono essere più o meno orientate verso sistemi di mercato oppure verso sistemi di tipo collettivista, nonché naturalmente sulle forme giuridiche che vengono adottate per far funzionare correttamente tali sistemi di organizzazione economica.³⁰ Sulla base di questa impostazione, possiamo quindi sostenere che l’importanza della regolazione risiede nel ruolo guida che essa può svolgere per la creazione di un nuovo sistema giuridico di riferimento, che dovrebbe comprendere tutto il sistema di politiche e normative finalizzate al raggiungimento di un determinato obiettivo.

Se si adotta tale definizione del concetto di regolazione e si tenta di applicarla al sistema di regolazione utilizzato nel settore della protezione ambientale, tuttavia, sembra che il regime giuridico in materia ambientale sviluppato finora, sia a livello internazionale che a livello dei singoli Stati, non sia ispirato al raggiungimento del corretto obiettivo

²⁹ Si veda P. SELZNICK, *Focusing Organizational Research on Regulation*, in R. NOLL (a cura di), *Regulatory Policy and the Social Sciences*, University of California Press, 1985, p. 363, citato in A.I. OGUS, *Regulation*, cit., p. 1.

³⁰ Si veda A.I. OGUS, *Regulation*, cit., p.1.

prioritario che ne dovrebbe invece indirizzare l'azione. Infatti, l'attuale sistema di regolazione in materia ambientale è finalizzato principalmente all'obiettivo di gestire gli effetti negativi causati sull'ambiente dai processi di produzione e consumo promossi dal sistema di sviluppo economico. Si tratta, in altre parole, nel linguaggio normalmente adottato, di un sistema finalizzato alla gestione delle esternalità negative dei processi economici. Il difetto principale di tale approccio è che esso risulta necessariamente parcellizzato, in quanto sostanzialmente indirizzato alle gestione delle emergenze ambientali che via via si presentano in una data società ed in un determinato momento storico. Ciò impedisce di avere una visione d'insieme, finalizzata al perseguimento di uno o più obiettivi sovraordinati rispetto alle esigenze specifiche perseguite dalle singole normative. Tale approccio finisce nel lungo termine per generare un elevato livello di complessità nell'attuazione delle normative ed una eccessiva burocrazia, senza che a questo necessariamente consegua il raggiungimento di obiettivi sufficientemente ambiziosi dal punto di vista della protezione ambientale. Se poi si considera che, sulla base di quanto abbiamo sostenuto sopra, l'obiettivo prioritario dovrebbe essere quello di perseguire la sostenibilità ecologica, consistente nella protezione e nel mantenimento in buono stato degli ecosistemi che costituiscono la base per il fiorire della vita sul pianeta, ne consegue che la cosiddetta regolazione ambientale, ossia il complesso delle normative finalizzate alla protezione dell'ambiente, dovrebbe essere considerato non un fine in se stesso, quanto un mezzo per centrare l'obiettivo prioritario della sostenibilità. Solo in questo modo, infatti, può essere possibile raggiungere obiettivi di ampio respiro, con una prospettiva temporale di lungo termine, senza rincorrere la gestione delle singole emergenze ambientali. Tale dovrebbe essere quindi a nostro avviso l'obiettivo di lungo termine da perseguire nell'ottica del nuovo sistema di regolazione per la sostenibilità.

A tale proposito va altresì ricordato che i già evidenti problemi dell'attuale sistema di regolazione per la protezione dell'ambiente sono stati ulteriormente aggravati negli ultimi vent'anni dall'emergere di una sempre più marcata tendenza verso la deregolamentazione, che ha accompagnato il progressivo affermarsi della globalizzazione dei mercati. Tale *trend* deregolatorio è stato inizialmente spinto soprattutto dall'avvento dell'agenda liberale promossa *in primis* da Margaret That-

cher nel Regno Unito e da Ronald Reagan negli Stati Uniti a partire dagli anni ottanta del secolo scorso.³¹ Punto di riferimento di tale *trend* di deregolamentazione è la percezione che l'eccesso di regolazione possa costituire un limite alla competitività delle imprese e degli altri agenti economici operanti sul mercato, unita al riconoscimento che il sistema di regolazione giuridica tradizionale basato sul cosiddetto comando e controllo non è sempre e necessariamente efficace nel settore della protezione ambientale. Tali considerazioni hanno quindi aperto la strada, anche e soprattutto nel settore ambientale, ad un progressivo processo di revisione della normativa esistente, in un'ottica di tendenziale deregolamentazione.

Negli ultimi anni abbiamo quindi assistito ad una sostanziale "involuzione" del sistema di regolazione ambientale, nel quale la mancanza cronica di una visione unificante quanto agli obiettivi generali sovraordinati del sistema di protezione dell'ambiente è stata accompagnata da una progressiva tendenza verso la deregolamentazione. Ciò ha portato ad una situazione paradossale, nella quale la regolamentazione ambientale impostata secondo un approccio deregolatorio, pur se formalmente attuata in modo corretto, tende a produrre effetti negativi dal punto di vista della protezione dell'ambiente. Infatti, in tale contesto, la regolazione ambientale approntata con un'impostazione deregolatoria può finire per permettere, o addirittura proteggere, condotte che risultano sostanzialmente non sostenibili. Ciò è stato ben evidenziato nella letteratura scientifica da Westerlund, secondo il quale, infatti, "se il diritto non viene reso sostenibile, finisce per proteggere condotte di tipo insostenibile".³² In tal senso Westerlund è stato uno dei primi studiosi a mettere in rilievo il fatto che non basta avere un complesso sistema di normative per la protezione dell'ambiente se la rego-

³¹ Sulla deregolamentazione e i connessi rischi si veda K. BOSSELMANN e B.J. RICHARDSON, *Introduction: New Challenges for Environmental Law and Policy*, in K. BOSSELMANN e B.J. RICHARDSON (a cura di), *Environmental Justice and Market Mechanisms*, Kluwer Law International, 1999, pp. 3-18, in particolare pp. 3-4; E. REHBINDER, *States Between Economic Deregulation and Environmental Responsibility*, in K. BOSSELMANN e B.J. RICHARDSON (a cura di), *Environmental Justice and Market Mechanisms*, cit., pp. 93-109.

³² S. WESTERLUND, *Theory for Sustainable Development*, in H.C. BUGGE & C. VOIGT (a cura di), *Sustainable Development in International and National Law*, Europa Law Publishing, 2008, pp. 49 ss., in particolare p. 54.

lazione ambientale non è posta in un contesto di riferimento che persegue come obiettivo prioritario e preordinato quello della sostenibilità ecologica.³³ L'impostazione di Westerlund appare quindi assolutamente in linea con le nostre premesse, secondo le quali la regolazione finalizzata alla sostenibilità deve innanzitutto recuperare e valorizzare adeguatamente la matrice ecologica del concetto di sostenibilità, e su tale base innestare un nuovo sistema di regolazione.

E' quindi assolutamente necessario che il nuovo sistema di regolazione per la sostenibilità sia accompagnato da un deciso cambio di prospettiva da almeno tre punti di vista: la prospettiva metodologica, la prospettiva temporale e la prospettiva sostanziale.

Per quanto riguarda la prospettiva metodologica, la necessità di un'inversione di tendenza nasce dalla considerazione basilare che gli attuali problemi ecologici possono difficilmente essere affrontati e risolti con le strutture giuridiche e con le prospettive rigidamente disciplinari utilizzate finora. La nostra società negli ultimi secoli è stata fortemente influenzata, ed è ancora profondamente caratterizzata, da una metodologia basata su un paradigma scientifico di tipo cartesiano, che si traduce in un approccio meccanicistico allo studio della realtà. Sulla base di tale metodologia, la natura viene analizzata attraverso la sua parcellizzazione. Ciò ha legittimato una eccessiva suddivisione della scienza in sempre più piccoli ambiti disciplinari. Al contrario, le sfide della sostenibilità richiedono di andare oltre l'attuale approccio di tipo disciplinare. Di conseguenza, una corretta metodologia che cerchi di promuovere la sostenibilità deve assolutamente superare le barriere disciplinari che hanno caratterizzato fino ad oggi il sistema di regolazione giuridica ed economica. Possiamo quindi dire che la corretta prospettiva metodologica da utilizzare nell'ottica della regolazione per la sostenibilità è quella finalizzata alla creazione di un sistema interdisciplinare e trans-disciplinare volto a riunire all'interno di un unico quadro di riferimento tutte le numerose questioni connesse alla promozione della sostenibilità. L'adozione di tale metodologia, basata su un paradigma scientifico di tipo olistico, costituisce infatti il prerequisito necessario per promuovere la creazione di un nuovo sistema di regolazione per la sostenibilità, che possa cercare di risolvere la tradizionale

³³ Ibidem, p. 53.

frammentazione della normativa ambientale causata dall'approccio emergenziale solitamente utilizzato finora.

La necessità di un cambio di prospettiva dal punto di vista temporale nasce invece dalla considerazione che il nuovo sistema di regolazione per la sostenibilità necessita di un deciso passaggio da una prospettiva di breve termine a una prospettiva di medio-lungo termine. In tal senso, è opportuno rilevare che l'attuale sistema di regolamentazione ambientale è caratterizzato da uno spiccato corto-termismo, che risulta una conseguenza quasi inevitabile dell'approccio emergenziale già menzionato sopra. In tale contesto la legislazione per la protezione ambientale è pensata ed attuata per affrontare le più rilevanti esternalità negative dal punto di vista ambientale, senza necessariamente avere un quadro di riferimento concettuale di medio o lungo termine. Tale corto-termismo, che si accompagna alla già rilevata assenza di una visione di insieme per la regolamentazione ambientale, porta quasi inevitabilmente ad una situazione caratterizzata dalla mancanza di effettività della normativa ambientale. Per risolvere tale situazione, risulta quindi assolutamente necessario concepire il nuovo sistema di regolazione per la sostenibilità come un sistema che tenda al perseguimento della sostenibilità in un'ottica di medio-lungo periodo.

Il terzo ed ultimo cambio di prospettiva che risulta necessario per passare al nuovo sistema di regolazione per la sostenibilità consiste nel cambio di prospettiva sostanziale. La regolazione per la sostenibilità dovrebbe cioè passare da un sistema giuridico orientato prevalentemente al perseguimento di obiettivi economici ad un sistema di diversa matrice finalizzato al perseguimento prioritariamente di obiettivi ecologici. Infatti, l'attuale sistema di protezione ambientale che, come rilevato sopra, è fortemente orientato al semplice controllo e gestione delle esternalità negative nei confronti dell'ambiente, è stato caratterizzato finora da un marcato approccio di tipo antropocentrico, come testimoniato d'altronde dagli esiti delle celebri conferenze di Stoccolma del 1972 e di Rio del 1992, nonché confermato in tempi più recenti dalla conferenza di Rio+20 del 2012.³⁴ Tale approccio antropocentrico di ti-

³⁴ Dichiarazione conclusiva della Conferenza di Rio+20, *The Future We Want, Report of the United Nations Conference on Environment and Development*, Rio de Janeiro, 27 giugno 2012, A/RES/66/288. Sulla Conferenza di Rio+20 vedi L. PINESCHI, *La Conferenza di Rio 2012: dallo Zero Draft a The Future We Want*.

po tradizionale dovrebbe invece essere oggi superato se vogliamo orientare il futuro verso un nuovo sistema di regolazione per la sostenibilità, nel quale l'obiettivo prioritario deve essere quello della protezione degli ecosistemi e della coesistenza tra le attività umane ed il mantenimento in un buono stato di tutte le altre risorse animali e vegetali presenti sul pianeta. Solo in tal modo la regolazione per la sostenibilità potrà essere correttamente basata sul concetto di sostenibilità ecologica, già menzionato sopra, in linea con quanto affermato ad esempio dalla Carta della Terra del 2000, che propugna tra i suoi principi fondamentali il rispetto della Terra e della vita in tutta la sua diversità.³⁵

Il cambio di prospettiva sostanziale comporta inoltre la necessità di riesame e ridefinizione degli strumenti regolatori che sono stati utilizzati finora per la regolazione ambientale. In tal senso, va preliminarmente rilevato che il presente scenario di regolazione ambientale è caratterizzato dall'uso di due principali tipi di strumenti: gli strumenti di comando e controllo da una parte e gli strumenti economici dall'altra. A tale proposito, va rilevato che negli ultimi decenni l'evoluzione del sistema di regolazione ambientale è stata caratterizzata da un graduale passaggio da un sistema più semplice dominato dall'utilizzo degli strumenti di comando e controllo a un sistema più complesso, nel quale gli strumenti tradizionali sono collegati ed in parte sostituiti da strumenti economici.³⁶ Questo processo evolutivo è stato principalmente causato dalla considerazione che l'originario sistema di regolazione, basato esclusivamente su strumenti di comando e controllo, non si è mostrato adeguatamente efficace in molti casi, sia da un punto di vista strettamente legato alla protezione ambientale, che dal punto di vista

Rio+20 o vent'anni trascorsi inutilmente, in questa *Rivista*, 2012, 6, pp. 795 ss. e dottrina ivi citata in nota n. 15.

³⁵ Carta della Terra (Earth Charter), 2000, www.cartadellaterra.it e www.earthcharter.org. Si veda in particolare art. 1 della Carta della Terra, il quale dispone quanto segue: "1. Rispettare la Terra e la vita, in tutta la sua diversità. a) Riconoscere che tutti gli esseri viventi sono interdipendenti e che ogni forma di vita ha valore, indipendentemente dalla sua utilità per gli esseri umani. b) Affermare la fede nell'intrinseca dignità di tutti gli esseri umani e nel potenziale intellettuale, artistico, etico e spirituale dell'umanità."

³⁶ K. BOSSELMANN e B.J. RICHARDSON, *Introduction: New Challenges for Environmental Law and Policy*, cit., pp. 3-4.

degli eccessivi oneri che esso ha imposto sulle attività di tipo economico. Il combinato disposto di tali due tipologie di motivi ha quindi aperto la strada per la graduale introduzione ed utilizzo degli strumenti di mercato per il controllo e la gestione delle più rilevanti esternalità negative in materia ambientale. All'interno degli strumenti economici, vi sono tre principali tipologie: le tasse, i sussidi e i permessi negoziabili. Nell'ambito di tale triade, negli ultimi anni il maggiore interesse è stato catalizzato dai permessi negoziabili di emissione, che risultano essere oggi il meccanismo economico preferito dal mondo imprenditoriale e dalla maggior parte dei *policy-makers*. La preferenza per i permessi negoziabili, in tempi recenti ha largamente superato quella per gli altri due tipi di strumenti. Per quanto riguarda, ad esempio, l'utilizzo della tassazione ambientale, questa era stata sostenuta da numerosi studiosi e la sua introduzione era stata tentata da vari Stati, soprattutto negli anni novanta del secolo scorso.³⁷ Con il tempo, però, il suo utilizzo ha perso il precedente supporto, a causa soprattutto dell'ampia opposizione del mondo imprenditoriale, preoccupato per i possibili effetti negativi sulla competitività aziendale che potrebbero essere causati da un largo utilizzo di tasse ambientali. Al contrario, il secondo tipo di strumento economico visto sopra, vale a dire quello dei sussidi, risulta largamente sostenuto dagli attori economici ed è stato talvolta utilizzato, anche in tempi recenti, all'interno di numerosi Stati. Ciò è avvenuto, ad esempio, in Italia per la promozione delle energie rinnovabili, in un'ottica di aumento dell'autonomia e sicurezza degli approvvigionamenti e con un occhio all'obiettivo di lungo termine della graduale decarbonizzazione dell'economia. Sfortunatamente, un ampio utilizzo dei sussidi si è dimostrato troppo costoso, soprattutto in tempo di crisi generalizzata; è quindi prevedibile che il loro utilizzo sia destinato ad avere un ruolo piuttosto marginale nell'attuale sistema economico.

Le vicissitudini legate alla difficoltà di utilizzare da una parte le tasse e dall'altra i sussidi possono quindi spiegare il relativo maggiore successo dei permessi negoziabili in tempi recenti. Tale tipologia di strumento, infatti, ha il vantaggio di poter raccogliere contemporaneamente

³⁷ Su questo tema si veda M. GRUBB con J.C. HOURCADE e K. NEUHOFF, *Planetary Economics: Energy, Climate Change and the three Domains of Sustainable Development*, Earthscan Routledge, 2014, pp. 207 ss. e I. MUSU, *Introduzione all'economia dell'ambiente*, Il Mulino, 2000, in particolare cap. 2.

te il sostegno sia della comunità imprenditoriale che delle autorità pubbliche. Non è questa la sede per analizzare nel dettaglio i numerosi esempi di permessi negoziabili che sono stati introdotti e vengono attualmente utilizzati in numerosi paesi del mondo. Si può tuttavia menzionare che le esperienze attualmente esistenti in diverse giurisdizioni hanno in realtà mostrato risultati piuttosto contraddittori. Ad esempio, il sistema europeo di permessi negoziabili per la riduzione delle emissioni di anidride carbonica, il cosiddetto sistema EU ETS,³⁸ che è stato introdotto per controllare e ridurre le emissioni di anidride carbonica causate prevalentemente dal settore industriale, o più precisamente da alcuni settori industriali a maggiore impatto, è stato sostanzialmente caratterizzato da duplici e contrastanti risultati. Da un lato, infatti, da un punto di vista formale, il sistema europeo dei permessi negoziabili finalizzato alla riduzione delle emissioni di anidride carbonica si è rivelato un successo, in quanto è stato caratterizzato da un elevato livello di rispetto degli obblighi imposti ai soggetti partecipanti. Dall'altro lato, tuttavia, in dottrina è stato sollevato il dubbio se tale sistema sia davvero da considerarsi soddisfacente in termini del suo reale contributo alla riduzione delle emissioni e di conseguenza ad un miglioramento della protezione dell'ambiente. Infatti, in tempi di diffusa crisi economica, la riduzione delle emissioni di anidride carbonica osservata nella maggior parte dei paesi europei nell'ultimo decennio, sarebbe probabilmente da attribuirsi più alla difficile congiuntura economica che la maggior parte degli Stati hanno sperimentato negli ultimi anni, piuttosto che al successo del sistema europeo dei permessi negoziabili, che secondo diversi studiosi ha invece perseguito obiettivi non abbastanza ambiziosi, in termini di riduzione delle emissioni e di conseguente miglioramento della condizione ambientale generale.³⁹

Di conseguenza, può affermarsi a nostro avviso che il nuovo sistema di regolazione per la sostenibilità dovrebbe necessariamente avere tra i suoi obiettivi prioritari quello del riesame e della ridefinizione de-

³⁸ Sul sistema EU ETS in generale vedi M. Montini, *Investimenti internazionali, protezione dell'ambiente e sviluppo sostenibile*, cit., pp. 208-210.

³⁹ Si veda S. BORGHESI e M. MONTINI, *The European Emission Trading System: Flashing Lights, Dark Shadows and Future Prospects for Global ETS Cooperation*, in F. FRANCONI e C. BAKKER (a cura di), *The EU, the US and Climate Governance*, Ashgate, 2014, pp. 115-126, in particolare p. 118.

gli strumenti regolatori da utilizzare, in un'ottica di miglioramento del reciproco bilanciamento tra strumenti di comando e controllo e strumenti economici. Come procedere però ad un tale ribilanciamento? Questo è il quesito fondamentale a cui sarebbe opportuno rispondere. A tal fine, è possibile rilevare che il punto di partenza dovrebbe essere caratterizzato dalla consapevolezza che il nuovo sistema di regolazione per la sostenibilità dovrebbe fondarsi, come già affermato sopra, su un nuovo tipo di metodologia, basata su un paradigma scientifico di tipo olistico e caratterizzata da un approccio fortemente inter-disciplinare e trans-disciplinare. Ciò non significa che gli attuali strumenti utilizzati per la regolazione ambientale debbano essere tutti abbandonati o profondamente rivisti. Significa invece che il ribilanciamento degli strumenti finalizzati al perseguimento della sostenibilità dovrebbe essere promosso con una nuova visione d'insieme. In tale contesto, l'effettiva attuazione degli strumenti non dovrebbe essere più misurata da un punto di vista formale, bensì da un punto di vista sostanziale, che vada a verificare il contributo di ogni singola normativa rispetto allo scopo generale della regolazione per la sostenibilità. In tal senso, dovrebbe quindi essere possibile realizzare un sistema dove vi sia una migliore integrazione e complementarità tra strumenti di comando controllo da una parte e strumenti economici dell'altra, accomunati finalmente da una visione d'insieme e dal comune obiettivo del perseguimento della sostenibilità.

Da un punto di vista più prettamente operativo, è possibile a questo punto fornire un'esemplificazione di come alcuni strumenti esistenti nel panorama della legislazione ambientale potrebbero essere ripensati e parzialmente modificati, senza necessariamente procedere ad una loro sostituzione con nuovi strumenti, puntando invece ad un loro ripensamento e riorganizzazione nell'ottica della sostenibilità. In tal senso, possiamo ad esempio considerare la possibilità, discussa altrove in maggiore dettaglio,⁴⁰ di rivedere i due strumenti principali utilizzati attualmente, sia a livello internazionale che a livello nazionale nella mag-

⁴⁰ Si veda M. MONTINI, *Towards a new instrument for promoting sustainability beyond the EIA and the SEA: the Holistic Impact Assessment (HIA)*, in C. VOIGT (a cura di), *The Rule of Law for Nature*, Cambridge University Press, 2013, pp. 243-258, in particolare pp. 255-257; sul tema si veda anche M. MONTINI, *Investimenti internazionali, protezione dell'ambiente e sviluppo sostenibile*, cit., pp. 288-293.

gior parte delle giurisdizioni, per la preventiva valutazione dei possibili effetti negativi sull'ambiente di progetti e di piani o programmi. Si tratta, in particolare, della procedura della valutazione di impatto ambientale per la preventiva valutazione dei possibili effetti ambientali negativi di taluni progetti (livello micro) e della connessa procedura della valutazione ambientale strategica per la preventiva valutazione dei possibili effetti negativi di taluni piani e programmi sull'ambiente (livello macro). Tali procedure potrebbero essere mantenute anche all'interno di un nuovo sistema finalizzato alla regolazione per la sostenibilità. Essi potrebbero però essere rivisti, procedendo ad esempio ad una fusione delle due procedure all'interno di un unico strumento basato su un approccio di sostenibilità ecologica, che potrebbe essere chiamato "valutazione olistica di impatto". In tale contesto le due procedure potrebbero continuare ad esistere ed essere condotte separatamente, continuando ad occuparsi rispettivamente del livello macro e del livello micro. Le due diverse valutazioni dovrebbero però essere ricomprese all'interno di un unico quadro di riferimento, ispirato a un approccio comune e governato più o meno dalle stesse regole, applicate in maniera coordinata. Nell'ambito del nuovo strumento di valutazione olistica di impatto, in altre parole, le due procedure esistenti diverrebbero parte di un unico quadro di riferimento, all'interno del quale dovrebbero essere tenute in maggiore considerazione le risultanze delle valutazioni compiute a livello macro, ossia a livello dei piani o programmi, nel momento in cui la valutazione viene svolta a livello micro, ossia a livello dei singoli progetti. In tal senso, come si vede, il passaggio dall'attuale sistema di regolazione ambientale al nuovo sistema di regolazione per la sostenibilità non sarebbe uno stravolgimento della situazione esistente, piuttosto una riorganizzazione del sistema giuridico ed economico nell'ottica del perseguimento della sostenibilità ecologica.

4. Conclusione: la necessità della regolazione per la sostenibilità

Sulla base di quanto sopra, l'elaborazione di un nuovo sistema di regolazione per la sostenibilità appare quindi assolutamente necessaria ed imprescindibile. Il nuovo sistema giuridico prospettato dovrebbe essere finalizzato prioritariamente al perseguimento dell'obiettivo di lungo termine della sostenibilità e dovrebbe essere strutturato in modo

da valorizzarne l'originaria e principale matrice ecologica, in connessione con il raggiungimento di obiettivi economici e di sviluppo. Inoltre, l'instaurazione del nuovo sistema di regolazione per la sostenibilità dovrebbe essere accompagnata da un deciso cambio di prospettiva dal punto di vista metodologico, temporale e sostanziale, come abbiamo descritto sopra in maggiore dettaglio. In particolare, il cambio di prospettiva dal punto di vista sostanziale, dovrebbe portare ad un riesame degli strumenti attualmente utilizzati per la protezione ambientale, nell'ottica di un ribilanciamento tra gli strumenti di comando e controllo da una parte e gli strumenti economici dall'altra. Il nuovo sistema di regolazione dovrebbe quindi agevolare un migliore utilizzo combinato degli strumenti esistenti, possibilmente rivisti sotto una luce nuova. Come evidenziato sopra, un esempio in tal senso potrebbe essere rappresentato dalla revisione e dalla riorganizzazione della procedura di valutazione di impatto ambientale in collegamento con la procedura di valutazione ambientale strategica, che potrebbero essere fuse all'interno di un unico quadro di riferimento, rappresentato dalla "valutazione olistica di impatto", senza per questo perdere la propria autonomia, ma acquistando invece una visione di insieme finalizzata al perseguimento dell'obiettivo prioritario della sostenibilità, intesa in chiave ecologica.

MASSIMILIANO MONTINI - FRANCESCA VOLPE

La necessità della regolazione per la sostenibilità

Negli ultimi anni, la sostenibilità è divenuta un obiettivo generale della comunità internazionale, dei singoli Stati, delle imprese, delle associazioni non governative e della società civile. Tale processo di progressiva elevazione dell'importanza dell'obiettivo della sostenibilità è stato suggellato nel 2015 con l'adozione da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite degli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile, meglio conosciuti come *Sustainable Development Goals* (SDGs) e della connessa Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile.

Il raggiungimento degli obiettivi economici, sociali e ambientali promossi dagli SDGs dovrebbe, a nostro avviso, essere realizzato mediante l'instaurazione di un nuovo sistema di "regolazione per la sostenibilità", in grado di riconoscere e valorizzare l'originaria e fondamentale matrice ecologica della sostenibilità. A tal fine, l'articolo contiene in primo luogo una ricostruzione storica dell'origine del termine sostenibilità e della sua matrice ecologica e, in secondo luogo, presenta e discute il concetto di "regolazione per la sostenibilità". L'instaurazione del nuovo sistema di "regolazione per la sostenibilità" dovrebbe essere accompagnata da un deciso cambio di prospettiva dal punto di vista metodologico, temporale e sostanziale. In tale contesto, nel presente articolo viene discusso il necessario riesame degli strumenti attualmente utilizzati per la protezione ambientale, nell'ottica di un ribilanciamento tra strumenti di comando e controllo da una parte e meccanismi economici dall'altra.

Sustainability has become a widespread and commonly agreed goal at international, national, business, NGO and civil society level. Such a growing consensus on the importance of sustainability is witnessed by the recent adoption of the United Nations Sustainable Development Goals (SDGs) and the related 2030 Agenda for Sustainable Development.

In our opinion, the attainment of the economic, social and environmental targets promoted by the SDGs should be reached through the design and implementation of a new regulatory system, which should properly recognize and endorse the ecological core of sustainability. Such a new regime should be named "regulation for sustainability". To this effect, the article firstly reconstructs the historical origin of the term sustainability and its ecological core and secondly presents and discusses the concept of "regulation for sustainability". The establishment of the new regulatory system proposed needs a sharp change of perspective from the methodological, temporal and substantial point of view. In such a context, the article proposes a reappraisal of the existing regulatory mechanisms for environmental protection, with the aim of finding a new balance between command and control and market based instruments.

Auto a guida autonoma: sviluppo tecnologico, aspetti legali ed etici, impatto ambientale

LUCIANO BUTTI

1. Introduzione. - 2. Lo sviluppo del *driverless*: tempi prevedibili, scelte tecnologiche, vantaggi e svantaggi. - 3. Aspetti legali ed etici connessi allo sviluppo delle auto a guida autonoma. - 4. Ambivalenza ambientale della tecnologia *driverless*. Alcune scelte da adottare subito.

1. *Introduzione*

Driverless, senza conducente. È il futuro della circolazione automobilistica, e non solo. In una prima fase, un conducente abilitato dovrà comunque essere presente al posto di guida: potrà svolgere attività lavorative o ludiche, ma dovrà essere sempre disponibile a riprendere il controllo del veicolo se richiestone dal sistema informatico. In una seconda fase, meno lontana di quanto si potrebbe immaginare, non vi sarà alcun conducente, ma soltanto passeggeri di un veicolo interamente gestito dalla tecnologia.

Ogni anno nel mondo circa 1.400.000 persone muoiono perché coinvolte in incidenti stradali: una strage. Le statistiche più accreditate sulle cause di questi incidenti li attribuiscono, in circa il 90% dei casi, a comportamenti inappropriati o a distrazione del conducente. Solo nel 2% circa dei casi, la responsabilità viene attribuita a difetti tecnologici

del veicolo (che in buona parte, peraltro, dipendono da inadeguata manutenzione).¹

Con la diffusione su larga scala del *driverless*, la diminuzione del numero e della gravità degli incidenti sarà drastica: questo viene indicato da tutte le previsioni scientifiche indipendenti attualmente disponibili. Vi sono, come vedremo, molti altri vantaggi legati all'introduzione di questa tecnologia (oltre a diversi problemi, che pure esamineremo). I benefici sopra sinteticamente illustrati in termini di sicurezza sono tuttavia da soli sufficienti per promuovere la tecnologia della guida senza conducente.

2. Lo sviluppo del driverless: tempi prevedibili, scelte tecnologiche, vantaggi e svantaggi

Servirà ancora molto tempo per poter vedere l'applicazione su larga scala della tecnologia *driverless*? Questa convinzione, per quanto diffusa, è probabilmente errata. In primo luogo, infatti, la storia ci dimostra che, in questo settore, la tecnologia è sempre stata in grado di cambiare molto rapidamente la vita delle persone. Nella foto che segue potete vedere Milano alla fine del diciannovesimo secolo: possiamo scorgere soltanto carrozze trainate da cavalli.

Milano alla fine del 1800



¹ Nei casi rimanenti la responsabilità viene attribuita a cause naturali (fulmini, disastri, ecc.) o a cause non adeguatamente investigate o rimaste comunque ignote.

Nella ulteriore foto che segue, invece, Milano viene ritratta all'incirca nel 1920: i veicoli a motore od a trazione elettrica hanno completamente soppiantato la trazione animale, nonostante la Prima Guerra Mondiale e un apparato industriale enormemente meno sviluppato di quello attuale. Chi avrebbe scommesso, alla fine del diciannovesimo secolo, su una così rapida scomparsa dei cavalli dalle nostre strade?

Milano nel 1920 circa



In secondo luogo, l'evoluzione di questa tecnologia, come di molte altre, avviene – anzi, sta già avvenendo – in modo graduale, piuttosto che per salti improvvisi. Già oggi sono diffusi su larga scala dispositivi che consentono alla tecnologia di prendere il controllo del veicolo, estromettendo il guidatore dalle decisioni, in situazioni critiche e per ragioni di sicurezza. Pensiamo ai dispositivi di frenata automatica, di controllo automatico della velocità, di ausilio nel parcheggio. A livello di applicazioni di nicchia e di sperimentazioni, poi, si è già ben oltre.

Generalmente viene spiegato dai tecnici che l'attuale situazione (controllo pressoché completo da parte del guidatore) verrà superata in quattro passaggi successivi. Le prime due fasi comporteranno l'automazione di una o più funzioni, dovendo peraltro il guidatore ri-

manere costantemente attento (senza perciò il vantaggio di poter 'fare altre cose' durante la marcia). Nella terza ed assai delicata fase il guidatore potrà essere impegnato in altre attività, dovendo tuttavia essere disponibile a riprendere il controllo del veicolo in determinate situazioni critiche. Nella quarta ed ultima fase il veicolo sarà completamente autonomo e potrà muoversi senza un conducente abilitato.

In termini necessariamente generali, la tecnologia *driverless* mira ad affiancare al *navigational control* (che ormai tutti ben conosciamo) il *critical event control* (che, in presenza di minaccia, rischio legale o emergenza disattiva il *navigational control* e prevale su di esso).

Le modalità con le quali il veicolo conoscerà e valuterà l'ambiente circostante sono ancora oggetto di discussione e sperimentazione. Alcune tecnologie fanno largo affidamento su mappe sempre più sofisticate e aggiornate in tempo reale, mentre altre puntano ad una completa autonomia del sistema, attraverso *radar*, sensori ed altri dispositivi analoghi. E' possibile che si vada verso un'integrazione fra i due sistemi, ma è ancora incerto quale avrà una dimensione prevalente.

Dei vantaggi straordinari in termini di sicurezza complessiva della circolazione – dunque, in termini di riduzione drastica del numero di morti e feriti – si è già detto in apertura.

Il secondo ovvio vantaggio sarà una 'riconquista del proprio tempo' da parte di chi oggi trascorre diverse ore alla guida. Questo problema è oggi tanto grave che molti di noi accrescono enormemente i rischi per la circolazione 'facendo altro' (tipicamente, usando in vari modi il proprio smartphone) mentre guidano. Con il *driverless* sarà possibile – con intensità diversa a seconda del livello di sviluppo della tecnologia – telefonare, guardare un film, rilassarsi mentre un guidatore automatico ci conduce in sicurezza a destinazione.

Quando la tecnologia sarà in grado di sostituire completamente il guidatore, un terzo grande vantaggio sarà quello di allargare la mobilità automobilistica a soggetti che, per situazioni individuali di età, disabilità o scelta, non intendono o non possono conseguire o mantenere l'abilitazione alla guida.

Altri vantaggi hanno natura ambientale, sociale e culturale. Le auto diventeranno parte integrante del sistema di trasporto, consentendo di percorrere molto agevolmente – su chiamata e senza necessità di lasciare l'auto in parcheggio – il primo miglio e l'ultimo miglio, che spesso

separano la località di partenza e di destinazione dal sistema di trasporto pubblico.

E' evidente che alcuni vantaggi della tecnologia riguarderanno la società nel suo complesso, piuttosto che il singolo utilizzatore. Ciò potrebbe ampiamente giustificare – soprattutto nelle prime fasi di sviluppo – sussidi ed incentivi pubblici per l'acquisto di auto a guida autonoma.

L'auto gradualmente si trasformerà (nel suo uso normale) da un oggetto da possedere ad un servizio di cui usufruire. Ciò in primo luogo migliorerà in modo drastico lo stato di manutenzione dei veicoli, che verrà curata professionalmente dai gestori del servizio. Questa trasformazione (da prodotto a servizio) dovrebbe anche aiutare a contenere quella subcultura 'machista' che ancor oggi spesso è associata al possesso ed alla guida imprudente di auto veloci. Intendiamoci, chi ama la guida sportiva potrà ancora soddisfare le proprie passioni: ma in condizioni di sicurezza per i terzi, nonché in ambienti e orari pressoché completamente dedicati (un po' come già oggi avviene per le auto d'epoca). La maggiore diversità rispetto alla guida 'normale' renderà queste passioni individuali ancora più esclusive e soddisfacenti. In definitiva, la 'guida sportiva' sarà, appunto, uno sport. Come molti altri sport, potrà avere dei rischi, che saranno tuttavia normalmente confinati ai soli praticanti di questa disciplina.

Come ogni grande trasformazione sociale, la diffusione del *driverless* comporterà anche alcune difficoltà e diverse sfide per la società nel suo complesso.

Ad esempio, alcuni impieghi scompariranno, altri tuttavia verranno creati o incentivati. E' invece molto improbabile che il *driverless* danneggi l'industria automobilistica. Al contrario, l'estrema facilità nell'uso del servizio automobilistico – se non adeguatamente gestita ed integrata nel sistema di trasporto pubblico – potrà portare ad un aumento notevole del numero dei veicoli in circolazione, con conseguenze negative per il traffico e gli ingorghi stradali. Ancora, la pianificazione urbanistica, in particolare quella legata ai parcheggi, dovrà necessariamente cambiare: si può prevedere una drastica ed assai benefica riduzione della necessità di parcheggi assai vicini ai centri cittadini. Non si possono inoltre escludere – come, purtroppo, per molte nuove tec-

nologie – utilizzazioni dei sistemi di guida automatica finalizzate a rendere più agevoli attacchi terroristici.

Come per quasi tutte le nuove tecnologie, si tratta peraltro di problemi abbastanza agevolmente gestibili attraverso una adeguata riflessione e conseguente pianificazione.

Paradossalmente, sarà invece assai meno semplice gestire gli aspetti giuridici, sociologici ed etici di questa storica trasformazione del nostro modo di vivere, di muoverci e di interagire con la tecnologia. Discuterò questi temi nei due prossimi paragrafi.

3. *Aspetti legali ed etici connessi allo sviluppo delle auto a guida autonoma*

La prima difficoltà legale sarà di natura terminologica, o definitoria.

Diverse convenzioni internazionali attualmente richiedono, per la legittima circolazione di un veicolo, che esso sia – o possa molto rapidamente tornare - sotto il controllo di un ‘conducente’, identificato in un essere umano.

Il progresso della tecnologia comporterà il necessario mutamento di questa legislazione. E certamente andremo verso una diversa definizione di ‘conducente’, che – in presenza di tutti i requisiti richiesti dalle norme nazionali e internazionali – comprenderà anche sistemi di guida controllati, in tutto o in parte, dalla tecnologia.

Altre criticità legali riguarderanno la protezione del *software*, la riservatezza dei dati personali sugli spostamenti delle persone, la gestione della manutenzione dei veicoli e diverse altre problematiche.

Non è possibile ovviamente esaminare in questa sede tutti questi aspetti. Intendiamo qui concentrarci su un problema, forse il più rilevante: quello della responsabilità legale in caso di incidenti.²

² La letteratura internazionale sul punto inizia ad essere abbastanza ampia. Mi limito a citare i seguenti tre contributi: F. LOHMANN e M. LIABILITY, *Issues Concerning Self-Driving Vehicles*, in *European Journal of Risk Regulation* 2016, 2, pp. 335-340; E. MARCHANT GARY e A. LINDOR RACHEL, *The coming collision between autonomous vehicles and the liability system*, in *Santa Clara Law Review* 2012, 4, pp. 1321-1340; UK Department for Transport, *The pathway to driverless cars. Summary report and action plan*, february 2015.

Iniziamo da una constatazione di natura psicologica: tolleriamo molto più facilmente gli errori (inevitabili e frequenti) dell'uomo che non quelli (inevitabili, ma di solito assai meno frequenti) della tecnologia moderna. Quante volte, ad esempio, si ascoltano preoccupate considerazioni in merito alla non completa affidabilità delle prove scientifiche nei procedimenti giudiziari? E' un problema vero (la scienza del resto non è mai, per definizione, affidabile al 100%³), ma ci siamo mai chiesti quale sia la percentuale di affidabilità dei testimoni, sui quali da secoli le Corti di tutto il mondo si basano per adottare decisioni destinate a condizionare pesantemente la vita delle persone?

Proseguiamo con una inevitabile previsione: la tecnologia *driverless* aumenterà considerevolmente la sicurezza complessiva della circolazione, ma non eliminerà del tutto gli incidenti. In alcuni casi (più semplici da gestire legalmente), l'incidente non potrà essere evitato perché il fattore imprevisto improvvisamente intervenuto sarà troppo repentino per consentire di evitare la collisione (pensiamo a dei bambini che, all'ultimo secondo, attraversino correndo una strada di scorrimento veloce, uscendo da una posizione nascosta): fin qui, nulla di concettualmente diverso da quanto accade con le auto attuali. In altri casi (più difficili da gestire legalmente), alcuni fattori del tutto nuovi – collegati all'imperfezione della tecnologia e in una prima fase anche al suo uso non adeguato⁴ – causeranno incidenti. In altre parole, l'incidente si verificherà proprio perché sarà stata la tecnologia a commettere un erro-

³ La filosofia della scienza ha proposto, anche recentemente, teorie molto diverse sul fondamento ultimo del 'metodo scientifico'. Tutte queste teorie, peraltro, convergono su un punto: le acquisizioni scientifiche non sono mai definitive e possono sempre essere smentite o corrette da nuove evidenze. Cercare pertanto nella scienza o nella tecnologia una affidabilità del 100% è – prima che illusorio – concettualmente sbagliato.

⁴ Ci si riferisce qui a situazioni che potrebbero verificarsi nella terza fase di sviluppo della tecnologia, quando il conducente umano potrà 'distrarsi', ma dovrà essere pronto a riprendere il controllo del veicolo quando richiestone dal sistema. Una distrazione 'eccessiva' potrà in questo caso risultare fatale. Questa fase di sviluppo della tecnologia appare la più delicata.

re, facendo adottare al veicolo una decisione sbagliata o comunque non ottimale.⁵

In questo ultimo caso (decisione sbagliata e non ottimale della tecnologia che gestisce il veicolo) chi ne risponderà? Il proprietario del veicolo? Il produttore? O il produttore della tecnologia *driverless* installata sul veicolo?

La risposta, quanto meno in una prima fase, non potrà essere identica in tutti i Paesi. Diverse infatti sono le tradizioni giuridiche, come i sistemi di responsabilità civile (in alcuni casi incentrati sulla negligenza, in altri su forme di responsabilità oggettiva). Soprattutto, mentre in alcuni Paesi le conseguenze giuridiche degli incidenti rimangono ristrette all'ambito civilistico, in altri (come l'Italia) dagli incidenti stradali tradizionalmente derivano anche responsabilità penali, più difficilmente gestibili quando – alla fine dei conti – è una tecnologia ad avere sbagliato.

Sul piano civilistico, i produttori delle auto e dei *software driverless* saranno probabilmente disposti – insieme con i propri assicuratori⁶ – ad accettare forme di responsabilità oggettiva a proprio carico.

Sul piano penalistico, occorrerà un cambiamento culturale e teorico più rilevante. Si tratterà di passare da un sistema di causalità penale basato sul caso singolo⁷ ad un sistema basato sulla valutazione probabi-

⁵ Dunque, per riassumere, la nuova tecnologia ridurrà nel complesso i rischi, ma creerà alcuni nuovi tipi di incidente, prima non possibili. E' perciò presumibile che la ricerca delle responsabilità legali si concentrerà su questi casi. Non si tratta di un fenomeno nuovo. Per esempio, con l'introduzione dei vaccini, la mortalità complessiva è nettamente diminuita; tuttavia, in casi molto rari, sono stati gli stessi vaccini a causare danni. E il sistema legale di responsabilità si è concentrato proprio su questi casi. Situazioni simili si sono verificate con l'introduzione degli *airbag* (nel complesso aumentano la sicurezza, ma in rari casi 'esplodono' senza ragione causando danni) o con la diffusione del parto cesareo (nel complesso aumenta la sicurezza del parto, senza tuttavia poter evitare che talora si verificchino 'incidenti' chirurgici durante il cesareo).

⁶ I quali beneficiranno nel complesso di una notevole riduzione degli indennizzi.

⁷ Secondo la tradizionale teoria della causalità (deterministica), che risale a D. HUME, le cause sono invariabilmente seguite dai loro effetti. Seguendo questa definizione di causalità, in primo luogo, non potremmo per esempio sostenere che il fumo sia 'causa' del cancro al polmone. Infatti, non tutti i fumatori si ammalano di cancro al polmone, né tutti i malati di cancro al polmone sono o sono stati fumatori. Questa teoria della causalità pone anche altri problemi. Per esempio, seguendola alla

listica dell'incremento del rischio⁸. Non vi sarà responsabilità penale quando il produttore avrà nel complesso garantito una diminuzione statistica del rischio corrispondente alle informazioni fornite alle Autorità ed al pubblico. Vi potrà invece essere responsabilità anche penale in caso di informazioni false o di risultati statisticamente difformi, in modo significativo, da quanto promesso dal produttore. Come la fisica è passata dal determinismo del caso singolo tipico dell'Ottocento (la classica mela che necessariamente cade, per la forza di gravità) al determinismo solo probabilistico della meccanica quantistica, così il sistema della causalità penale si baserà sempre più, in futuro, su considerazioni probabilistiche collegate all'aumento del rischio complessivo: aumento del rischio ovviamente da valutare attraverso appropriate (ma tutt'altro che semplici) analisi costi-benefici e sofisticate indagini di natura statistica.⁹

Passiamo ora dagli aspetti strettamente giuridici a quelli etici del problema.

Quando, durante la guida, ci troviamo di fronte ad una situazione critica, dobbiamo prendere in tempi rapidi una decisione, che non necessariamente consisterà nel pedissequo rispetto delle norme che regolano la circolazione.

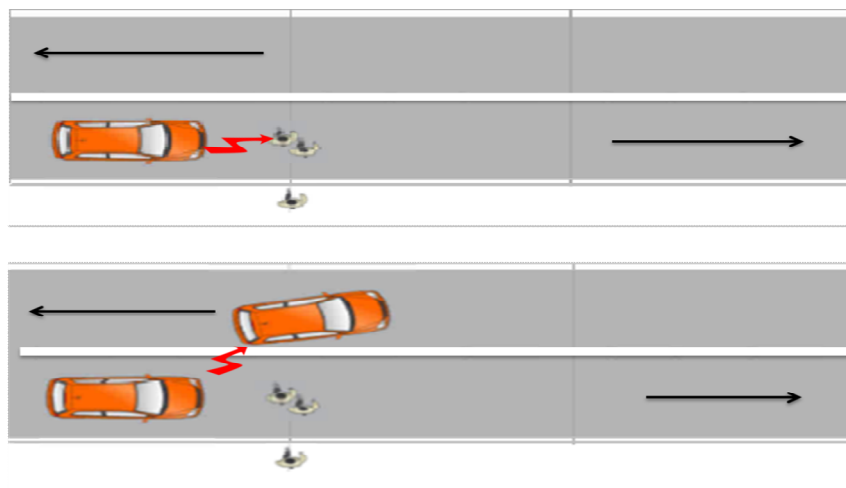
lettera, una volta constatato che un fenomeno atmosferico avverso segue sempre l'abbassamento della colonna di mercurio nel barometro, dovremmo concludere che il calo della colonna del barometro causa il fenomeno atmosferico avverso; è invece il calo della pressione atmosferica a causare entrambi i fenomeni.

⁸ La causalità probabilistica utilizza le teorie della probabilità per definire il rapporto fra cause ed effetti. L'idea centrale è che le cause cambiano le probabilità dei loro effetti, ad esempio incrementando il rischio. E' agevole rendersi conto che, seguendo questa idea di causalità (probabilistica), gli esempi citati alla nota precedente cessano di costituire un problema.

⁹ Viene qui in gioco la teoria statistica della 'probabilità condizionata' (T. BAYES), che consente di valutare l'aumento del rischio derivante dal sopraggiungere di una nuova condizione. La probabilità condizionata di A, dato B, si definisce come il risultato della divisione (quoziente) fra la probabilità congiunta di A e B e la probabilità di B. La probabilità di A, dato B, è spesso diversa dalla probabilità di B, dato A. Ad esempio, la probabilità di avere un tumore al colon di chi risulta positivo allo *screening* del sangue nelle feci è molto diversa rispetto alla probabilità che chi ha un tumore al colon risulti positivo allo *screening* del sangue nelle feci. Conoscendo una di queste due probabilità, è possibile calcolare l'altra. Questi concetti, apparentemente semplici, vengono spesso ignorati nella presentazione al pubblico di ogni genere di indagine statistica.

Immaginiamo per esempio che dei pedoni attraversino improvvisamente la strada davanti a noi, in presenza della ‘riga continua’ che, teoricamente, non consente di deviare verso la carreggiata opposta.

In questo caso – considerato che la strada è rettilinea e che non vi sono veicoli provenienti dalla direzione opposta - la scelta ‘giusta’ è ovviamente quella di valutare se i tempi di frenata siano o meno sufficienti. Nel primo caso si azioneranno i freni (infatti vi è sempre un margine residuo di rischio nell’invadere la carreggiata opposta, anche in apparente assenza di veicoli). Nel secondo caso si deciderà, non rispettando la lettera di una disposizione del Codice della strada, di deviare verso l’altra carreggiata, allo scopo di non investire i pedoni.

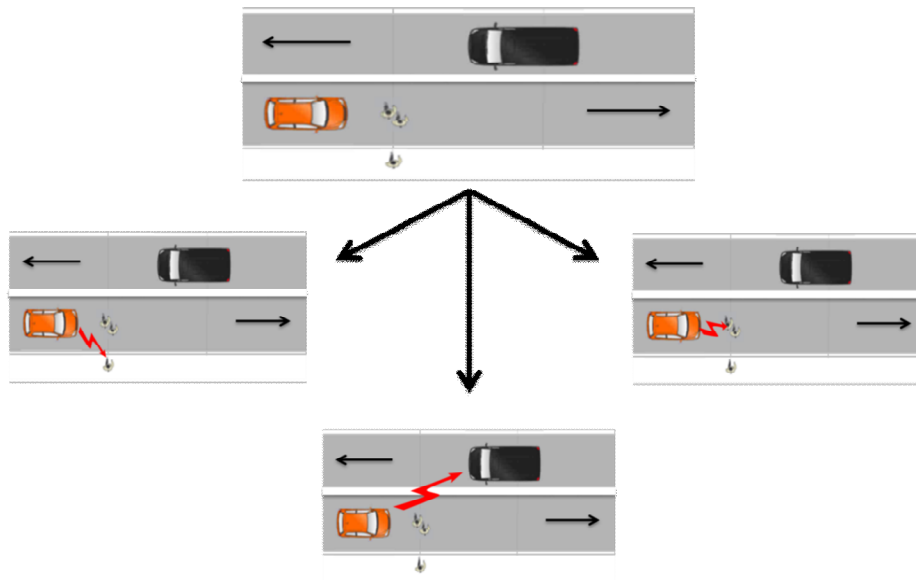


La valutazione sul tempo di frenata non è facile per un guidatore umano. È invece molto più agevole per un computer. È questo un caso nel quale la scelta giusta è evidente e la tecnologia è in grado di operarla in modo assai più efficiente rispetto al guidatore umano. Oltre al tempo di frenata, la tecnologia sarà in grado di valutare assai meglio di noi, in una situazione simile ma non identica a quella rappresentata nella figura, anche il tempo di avvicinamento di un veicolo che stesse proveniendo dalla direzione opposta, ma che fosse ancora abbastanza lontano da consentirci di rientrare dopo aver invaso la carreggiata opposta.

Nella vita reale, tuttavia, le situazioni che incontriamo non sono sempre così ‘semplici’.

Immaginiamo la situazione rappresentata nella figura sotto riportata. Qui la nostra auto ha teoricamente tre opzioni:

- a) Investire i pedoni che improvvisamente attraversano la strada davanti a noi (assumiamo in questo caso che il tempo di frenata non sia sufficiente);
- b) Invadere la carreggiata opposta, probabilmente collidendo con il veicolo in avvicinamento (il tempo di avvicinamento infatti è molto ristretto);
- c) Deviare verso il marciapiede di destra, probabilmente investendo un singolo pedone che sta tranquillamente camminando su di esso.



Se, in questa situazione, il guidatore è un essere umano, nessuno probabilmente lo incolperà, qualunque sia la decisione adottata, ovviamente di istinto. Troppo evidente è la responsabilità di chi ha inopinatamente e improvvisamente attraversato la strada senza alcuna cautela. Troppo chiara, da un punto di vista strettamente giuridico, la presenza di una circostanza sopravvenuta e imprevedibile, idonea, secondo l'art. 41 del codice penale, ad interrompere il nesso causale tra la condotta del guidatore e la morte del soggetto o dei soggetti investiti. Il dilemma etico di fondo (investire le persone – magari diversi bambini – che stanno con enorme imprudenza attraversando la strada, oppure in-

vestire il singolo pedone – magari persona molto anziana – che sta tranquillamente camminando sul marciapiede?) non verrà in considerazione nella valutazione, necessariamente *ex-post*, che verrà operata in sede processuale. Nessun essere umano adotta una scelta morale consapevole in un frammento di secondo.

Completamente diversa è la situazione nel caso in cui il veicolo sia controllato dalla tecnologia. Essa infatti, non disponendo di un istinto analogo a quello (peraltro spesso fallimentare) dell'essere umano, dovrà necessariamente decidere sulla base di un algoritmo. Ed il dilemma etico sopra sinteticamente descritto dovrà essere in qualche modo affrontato in via preventiva da chi imposta i parametri dell'algoritmo. Il fatto poi che questa scelta etica resterà sconosciuta ai più – chi mai avrà accesso e potrà comunque comprendere i dettagli dell'algoritmo? – rende il problema più complesso, non più semplice.

Dovremo valutare i profili etici degli algoritmi decisionali. Quali indicazioni dovranno infatti essere inserite nell'algoritmo? Il sistema dovrà necessariamente rispettare le norme della circolazione, secondo un criterio puramente deontologico?¹⁰ (Ma in questo caso non invaderebbe mai l'altra carreggiata, nemmeno dove ciò è altamente raccomandabile, come nel primo esempio sopra riportato. Il risultato inoltre sarebbe quello di investire tutte le diverse persone – magari dei bambini – che stanno imprudentemente attraversando la strada).

Oppure il sistema dovrà valutare probabilisticamente il numero (e le caratteristiche personali?) delle potenziali vittime, secondo una logica utilitaristica, e decidere per il comportamento che causerà meno vittime?¹¹ (In questo modo, un innocente pedone che cammina sul marciapiede verrà ucciso, mentre gli avventati individui che, contro ogni

¹⁰ Così avrebbe probabilmente consigliato il filosofo KANT, sostenitore di un'etica deontologica, se gli fosse stato posto il problema.

¹¹ Così avrebbe probabilmente consigliato il filosofo BENTHAM, sostenitore di un'etica utilitaristica, se gli fosse stato posto il problema. Sembra che la maggior parte delle persone, in teoria, approverebbe la scelta utilitaristica (J.F. BONNEFON, A. SHARIFF e Y. RAHWAN, *The social dilemma of autonomous vehicles*, in *Science*, 24 Jun 2016, Vol. 352, Issue 6293, pp. 1573-1576). Quasi nessuno tuttavia sarebbe disposto ad accettare la stessa logica, se ciò comportasse assumere personalmente dei rischi. C'è, evidentemente, molto lavoro da fare. E andrà ripescata anche la discussione etica e filosofica sul c.d. 'Trolley Problem' (si veda per tutti D. EDMOND, *Uccideresti l'uomo grasso? Il dilemma etico del male minore*, Raffaello Cortina, 2014).

logica, hanno attraversato repentinamente la strada verranno risparmiati).

O infine il sistema (comportandosi nel tipico modo di molti sistemi esperti di AI) dovrà scegliere sulla base della maggioranza delle decisioni degli esseri umani in circostanze analoghe? (Ma non abbiamo appena detto che la tecnologia *driverless* serve perché i guidatori umani non sanno scegliere in modo efficiente?).

Probabilmente, occorrerà uno sforzo colossale di (assai complessa) semplificazione dei principi ispiratori dell'algoritmo decisionale. “*A parità di fattori la spiegazione più semplice è da preferire*”, ci avrebbe ricordato Guglielmo di Occam¹². Certamente, serve in questo campo molto lavoro da parte di giuristi, sociologi e filosofi. Non solo da parte dei tecnici e degli scienziati. Il tutto dovrà poi confluire in modelli matematici sofisticati.

4. *Ambivalenza ambientale della tecnologia driverless. Alcune scelte da adottare subito*

Veniamo ora alle problematiche ambientali collegate alla nuova tecnologia.

La letteratura sull'argomento non è molto vasta, perché, sino ad oggi, gli aspetti maggiormente indagati sono stati quelli riguardanti la sicurezza del traffico, la *privacy* degli utenti e gli aspetti etici e sociologici di un mondo popolato da auto a guida autonoma¹³.

Il solo aspetto certo consiste in quella che chiamerei “ambivalenza ambientale” delle auto a guida autonoma. In altre parole, questa tecnologia sembra astrattamente idonea a creare tanto effetti benefici quanto conseguenze negative sulle emissioni da traffico e conseguentemente

¹² Filosofo e frate francescano che, nel quattordicesimo secolo, propose il principio metodologico di semplicità, poi divenuto fondamentale nella filosofia della scienza, noto come “*Rasoio di Occam*”.

¹³ Il documento più completo e recente attualmente disponibile è il seguente: M. ALEXANDER-KEARNS, M. PETERSON e A. CASSADY, *The Impact of Vehicle Automation on Carbon Emissions*, novembre 2016, Centre for American Progress, disponibile al seguente link: <https://www.americanprogress.org/issues/green/reports/2016/11/18/292588/the-impact-of-vehicle-automation-on-carbon-emissions-where-uncertainty-lies/>

sulla qualità dell'aria, particolarmente nelle nostre città. Non coincidente, ma inevitabilmente connesso, a questo tema è quello del contributo delle emissioni da traffico al riscaldamento globale. Per esso, come è noto, l'Accordo di Parigi impone a ciascuna Nazione aderente di fare del proprio meglio per contribuire al raggiungimento degli obiettivi globali dell'Accordo, e in ogni caso introduce un obbligo vincolante di evitare un peggioramento della situazione.

Tre sono i principali fattori sui quali le auto autonome andranno giudicate per valutare il loro impatto ambientale nel confronto con la situazione precedente il momento in cui la tecnologia diventerà di uso comune:

- il totale dei chilometri percorsi dalle auto;
- l'impatto sulla congestione (la quale, ovviamente, è di per sé un fattore di inquinamento);
- l'efficienza dei nuovi veicoli e il fatto che utilizzino o meno combustibili fossili.

Quanto al primo aspetto (chilometri percorsi), in mancanza di appropriate politiche pubbliche, l'impatto ambientale delle auto a guida autonoma sarebbe probabilmente negativo, forse molto negativo. Infatti, l'automazione della guida potrà abbassare il costo dell'utilizzo dell'auto, della quale, inoltre, anche le persone prive di patente potranno usufruire, senza necessità di un autista. Ne consegue la possibile utilizzazione dell'auto per viaggi in precedenza effettuati con altri mezzi, la possibile decisione di abitare più lontani dal luogo di lavoro, una mobilità accresciuta per persone prima costrette a limitare i propri spostamenti (aspetto questo di grande e positivo significato sociale e culturale; qui se ne stanno solo valutando le conseguenze in termini ambientali). Tuttavia, se le auto a guida autonoma verranno opportunamente integrate in un efficiente sistema di trasporto pubblico – che investa pesantemente anche su servizi di auto condivisa (come il *car sharing*), resi più efficienti grazie alla tecnologia¹⁴ – l'impatto in termini di chilometri percorsi potrebbe invece essere positivo. Perché ciò si verifichi è a mio avviso opportuno che si faccia di tutto per accelerare il mutamento culturale al quale sopra ho accennato: l'auto si deve gra-

¹⁴ E' ad esempio essenziale, per limitare il chilometraggio complessivo, che le auto senza conducente possano evitare o ridurre al minimo i 'percorsi a vuoto'.

dualmente trasformare da un oggetto da possedere ad un servizio del quale usufruire. Solo in questo modo, l'introduzione della tecnologia *driverless* potrà offrire i numerosi vantaggi ad essa strettamente collegati senza comportare quell'elevato aumento del chilometraggio complessivo che non sarebbe sostenibile né in termini ambientali¹⁵ né in termini di congestione.

Quanto al secondo aspetto (impatto sulla congestione), le auto senza conducente consentiranno in primo luogo di evitare – oltre a molti incidenti - il numero impressionante di manovre irrazionali e inutili che i guidatori umani consapevolmente o inconsapevolmente compiono (accelerate e frenate non necessarie, rallentamenti dovuti a curiosità, errori nell'impostazione del tragitto da seguire, ecc.). Gli effetti positivi in termini di diminuzione della congestione e di conseguente riduzione dell'inquinamento saranno da questo punto di vista notevoli. Inoltre, le auto a guida autonoma non si aggireranno senza speranza in cerca di un parcheggio vicino al centro, come noi oggi troppo spesso facciamo, alimentando la congestione e l'inquinamento; invece, si dirigeranno verso il parcheggio semicentrale o periferico libero più vicino, in attesa di essere 'richiamate' dall'utilizzatore (o, più opportunamente, si dimenticheranno del precedente passeggero e passeranno ad un diverso servizio in zona. Tuttavia un aspetto critico è costituito dal periodo (più o meno lungo) durante il quale le nuove auto a guida autonoma saranno costrette a convivere con veicoli (meno razionalmente) condotti da guidatori umani. Ciò potrà rendere problematico – in questa fase transitoria – il raggiungimento degli obiettivi di diminuzione della congestione e di riduzione dell'inquinamento, oltre a porre difficili sfide in termini di sicurezza complessiva. Anche da questo punto di vista, dunque, sarà decisivo l'aspetto culturale. L'auto come oggetto da possedere e controllare attraverso la guida deve avere vita breve, se vogliamo davvero incrementare la sicurezza e la sostenibilità di questo

¹⁵ Si potrebbe obiettare che le auto del futuro saranno elettriche e dunque non produrranno gas di scarico. Questo aspetto è certamente importante (e se ne parla subito oltre nel testo). Tuttavia una parte significativa dell'inquinamento (particolato sottile) deriva dallo sfregamento degli pneumatici sull'asfalto, che ovviamente riguarda anche le auto elettriche. Inoltre, un aumento importante del chilometraggio complessivo potrebbe compromettere il raggiungimento dell'obiettivo – anch'esso significativo dal punto di vista ambientale – di diminuire la congestione.

straordinario strumento che la tecnologia offre per consentire a tutti di muoversi in piena libertà ed efficienza.

Quanto infine al terzo aspetto (efficienza energetica dei nuovi veicoli e livello di dipendenza dai combustibili fossili), non avrà senso – nemmeno dal punto di vista dell'immagine – che le auto del futuro ancora utilizzino combustibili fossili¹⁶. La trazione elettrica sarà il primo passo per ridurre drasticamente l'inquinamento dovuto al traffico veicolare e per avvicinare allo zero il contributo che esso reca al cambiamento climatico. Ulteriori benefici ambientali dovrebbero derivare dalla possibilità (nella fase matura di diffusione della tecnologia) di progettare veicoli più leggeri, grazie alle migliorate condizioni di sicurezza della circolazione nel suo complesso. Questo tipo di auto – moderne, efficienti, razionali e governate dalla tecnologia – potrà convivere gentilmente con la mobilità ciclistica e con il trasporto pubblico. Le auto a guida autonoma non verranno più percepite come un pericolo sempre imminente, né come una costante forma di inquinamento. Il movimento delle persone avverrà attraverso l'utilizzo di diversi veicoli in condizioni di reciproco rispetto e di complessiva accresciuta e più gentile efficienza. Anche da questo punto di vista, saranno la velocità e la radicalità del mutamento culturale a fare la differenza.

Un recente studio dell'EPA (*Environment Protection Agency*) dimostra ulteriormente la natura ambivalente della tecnologia *driverless* rispetto alla questione del suo impatto ambientale¹⁷. Tutto dipenderà da come questa tecnologia verrà sviluppata, pubblicizzata, diffusa, utilizzata. Decisivo sarà far comprendere ai 'guidatori' di oggi che l'attuale mobilità automobilistica non ha futuro. E dovrà essere anche l'attrattività e l'eleganza della nuova tecnologia – insieme con auspicabili forme di sostegno pubblico – a convincere il mercato. Le auto che si guidano da sole dovranno cambiare il nostro modo di vedere e di usare l'auto¹⁸. Uno dei problemi da affrontare sarà costituito dal fatto

¹⁶ La probabile circolazione a velocità costante sulle autostrade consentirà anche di risparmiare carburante (o batteria) grazie all'effetto della scia.

¹⁷ Cfr. su di esso von C. KAENEL, *EPA: Self-driving car emissions need federal oversight*, ClimateWire, 19 ottobre 2016, consultabile in <http://www.eenews.net/climatewire/2016/10/19/stories/1060044502>.

¹⁸ Cfr. D. LEVINSON, *Climbing Mount Next: The Effects of Autonomous Vehicles on Society*, consultabile in http://conservancy.umn.edu/bitstream/handle/11299/172960/6%20MJLST_v162_Levinson_787-810.pdf?sequence=1&isAllowed=y

che la maggior parte dei benefici non sarà visibile immediatamente, vale a dire durante il periodo in cui poche auto a guida automatica dovranno ancora convivere con molte auto ad imprecisa guida umana. E' interesse di tutti che questo periodo sia più breve possibile.

LUCIANO BUTTI

Auto a guida autonoma: sviluppo tecnologico, aspetti legali ed etici, impatto ambientale

In un futuro non lontano, la tecnologia sarà tale da consentire la diffusione di veicoli capaci di guida autonoma, anche in situazioni critiche. I vantaggi per la sicurezza della circolazione saranno di notevole portata. Altri benefici riguarderanno per esempio la riduzione dello stress collegato, in determinati contesti, alla guida. Non mancano, peraltro, i problemi da superare, e non soltanto dal punto di vista tecnologico. Questo studio riassume, nella prima parte, il contesto tecnologico della guida autonoma, i vantaggi e svantaggi della tecnologia e le sue prevedibili tempistiche. Nella seconda parte vengono brevemente illustrati i problemi giuridici che si porranno in caso di incidente e i problemi etici da affrontare nella fase di impostazione degli algoritmi che indicheranno al veicolo le scelte da compiere in situazioni critiche. Nella terza parte, verrà affrontato in dettaglio il tema delle conseguenze ambientali della guida autonoma e dei passi da compiere, fin da adesso, per consentire che questa nuova tecnologia migliori la qualità dell'aria, piuttosto che comprometterla ulteriormente. Senza un comportamento proattivo, infatti, l'intrinseca "ambivalenza ambientale" di questa tecnologia potrebbe determinare conseguenze indesiderate.

In the near future, technology will allow the spread of autonomous vehicles. This will deliver major benefits for road safety. Other likely benefits will concern, inter alia, the reduction of the stress connected to driving. There are also several problems to be addressed, not just from the technological point of view. In its first part, this article summarizes the state of the art in this field. In its second part, the article examines the legal liabilities in case of accidents as well as the ethical issues in the process of setting the algorithms that will indicate the choices to be made in critical situations. The third and last part of this paper analyzes the environmental impact of this new technology. The driverless technology involves an element of ambiguity in terms of its environmental impact. We will see that some steps are to be taken urgently if we want autonomous cars to improve our urban air quality.

giurisprudenza – commenti e note

CORTE COSTITUZIONALE, 20 luglio 2016, n. 189 – Pres. Grossi – Rel. Modugno – Consiglio dei Ministri (Avv. Stato) c. Regione autonoma della Sardegna (avv. Luciani).

Beni culturali e ambientali – Autorizzazione paesaggistica – Competenza per materia – Competenza esclusiva dello Stato - Regione Sardegna – Previsione di alcuni interventi edilizi come irrilevanti anche sotto il profilo ambientale in deroga alla disciplina statale – Illegittimità costituzionale.

La legislazione regionale non può prevedere una procedura per l'autorizzazione paesaggistica diversa da quella dettata dalla legislazione statale, perché alle Regioni non è consentito introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale, nel cui ambito deve essere annoverata l'autorizzazione paesaggistica.

I limiti alla potestà legislativa delle Regioni a statuto speciale nelle materie di competenza esclusiva dello Stato.

Tramite la decisione in commento la Corte Costituzionale ha nuovamente affrontato la tematica dei limiti posti al potere delle Regioni di disciplinare la materia paesaggistica, la quale si trova a cavallo tra la materia ambientale ed urbanistica.

La distinzione operata dalla riforma costituzionale n. 3 del 2001 tra “governo del territorio” e “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”, oggetto rispettivamente di competenza concorrente ed esclusiva, ha lasciato in eredità agli operatori del diritto varie problematiche interpretative.

Queste ultime non si sostanziano solamente nella ben nota difficoltà di individuare un chiaro criterio di distinzione tra dette materie (difficoltà accentuata oltretutto dalla circostanza che il governo del territorio ben può intersecarsi con interessi settoriali quali quelli paesaggisti-

co-ambientali) ma, al contrario, investono anche la questione relativa ai limiti entro cui le Regioni siano legittimate a disciplinarle.

Sotto quest'ultimo profilo, nonostante il dettato costituzionale appaia piuttosto chiaro nell'includere la tutela dell'ambiente all'interno dell'art. 117, comma 2, è stata la stessa Consulta ad aver più volte riconosciuto, in materie di competenza esclusiva, la sussistenza di un qualche potere legislativo (di dettaglio) in capo alle Regioni, ponendo di fatto un problema di corretto bilanciamento di interessi che, presumibilmente, non poteva essere concretamente garantito da una potestà legislativa posta ad esclusivo carico dello Stato. Si pensi, *ex multis*, alla pronuncia n. 232 del 2005 per mezzo della quale la Corte ha ammesso il potere delle Regioni, tramite l'emanazione di una normativa aggiuntiva rispetto a quella statale, di stabilire che i piani urbanistici prevedano meccanismi di protezione *ad hoc* del patrimonio culturale, materia quest'ultima annoverata espressamente tra le competenze esclusive dello Stato.

Tale problema si pone in modo particolare nei confronti delle Regioni dotate di statuto speciale, per le quali non è esclusa *ab initio* la facoltà di legiferare, entro certi limiti, anche su materie che, alla luce del dettato costituzionale, spetterebbero allo Stato. Il tema, quindi, è comprendere quali siano tali limiti e sino a che punto l'autonomia propria di una Regione speciale possa investire anche settori quali quello paesaggistico e ambientale.

La Corte, già tempo prima della decisione in commento, si era interrogata sulla possibilità per le autorità statali di vincolare la potestà legislativa primaria delle Regioni speciali, individuando, come scriminante, la qualificazione di norme emanate dallo Stato come "*norme di grande riforma economico-sociale*". Tale classificazione, si badi bene, non può essere imposta *ex lege*, non spettando al legislatore (statale) "*un potere arbitrario di qualificazione in tali termini delle norme che pone*"¹ ma, al contrario, deve risultare da indici oggettivi rappresentati dalla previsione, all'interno di una legge, di "*limiti unificanti che rispondono a esigenze riconducibili ad ambiti riservati alla competenza esclusiva dello Stato*"².

¹ Corte Cost. n. 349/1991.

² Corte Cost. n. 536/2002.

Più chiaramente, affinché una normativa di origine statale possa legittimamente imporsi e conseguentemente vincolare una Regione a statuto speciale a prescindere da una eventuale previsione contraria inserita nello Statuto, è necessario che detta normativa, oltre a disciplinare una materia rientrante nella competenza esclusiva dello Stato, sia diretta ad individuare “*standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale*”.

Il suddetto quadro giurisprudenziale si applica con particolare riferimento alla materia paesaggistica. Difatti, le disposizioni di cui all'art. 146 e 149 del “Codice dei beni culturali e del paesaggio”, disciplinanti rispettivamente il procedimento amministrativo relativo al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica e gli interventi ammessi in deroga ad essa, sono state ormai più volte qualificate dalla giurisprudenza costituzionale come “*norme di grande riforma economico-sociale*” e, conseguentemente, non suscettibili di deroga regionale anche qualora dette deroghe vengano introdotte da Regioni a statuto speciale.

FEDERICO VANETTI – LORENZO UGOLINI

* * *

CORTE COSTITUZIONALE, 1 giugno 2016, n. 126 – Pres. Grossi, Rel. Coraggio

Danni – Danno ambientale – Art. 311, comma 1, D.Lgs. n. 152/2006 – Azione risarcitoria – Esclusione della legittimazione ad agire delle Regioni e degli Enti locali – Questione di legittimità costituzionale – Non è fondata.

Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 311, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, sollevata in riferimento agli artt. 2, 3, 9, 24 e 32 della Costituzione, nonché al principio di ragionevolezza, nella parte in cui esclude la legittimazione delle Regioni e degli Enti locali ad agire in giudizio per il risarcimento del danno ambientale.

Ripristino e risarcimento: due visioni diverse della tutela ambientale.

1. Introduzione

Con la sentenza in commento, la Corte Costituzionale ha ritenuto legittimo l'art. 311, primo comma, del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, nella parte in cui attribuisce allo Stato l'esercizio dell'azione risarcitoria per danno all'ambiente, escludendo la legittimazione concorrente delle Regioni e degli Enti locali¹.

Secondo la Corte, la scelta del legislatore, opposta rispetto a quella originariamente operata con l'art. 18 della L. 8 luglio 1986, n. 349, è coerente con l'evoluzione del sistema normativo di tutela contro i danni all'ambiente che, per effetto delle innovazioni portate dalla direttiva 2004/35/CE e del suo recepimento nell'ordinamento nazionale, nella sua attuale configurazione persegue il ripristino ambientale, e non il risarcimento, innanzitutto attraverso l'uso di istituti tipicamente pubblicistici².

Il *discrimen* starebbe, dunque, negli obiettivi di tutela e negli strumenti previsti per il loro raggiungimento: secondo la Consulta, nel quadro del modello di tipo esclusivamente risarcitorio dell'art. 18 non era incoerente investire della legittimazione ad agire, oltre che lo Stato, anche gli enti territoriali locali, così da “collegare l'azione ad ogni interesse giuridicamente rilevante”; nel quadro, invece, di un modello incentrato sul ripristino ambientale e sull'esercizio di poteri amministrativi, emerge il bisogno di garantire l'unitarietà della funzione e della sua gestione in capo allo Stato, poiché la frammentazione delle competenze, da un lato, sarebbe “incompatibile sul piano teorico con la natura stessa della qualificazione della situazione soggettiva in termini di pote-

¹ La questione è stata sollevata dal Tribunale ordinario di Lanusei in un procedimento penale nel quale la Regione Sardegna si era costituita parte civile per il risarcimento del danno ambientale.

² La natura amministrativa degli strumenti di tutela ambientale previsti dalla normativa comunitaria è da tempo oggetto di studio in dottrina: cfr. F. CARLESÌ, *La prevenzione e la riparazione del danno ambientale come oggetto di funzione amministrativa: riflessioni alla luce della direttiva 2004/35/CE*, in D. DE CAROLIS – E. FERRARI (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Milano, 2005, p. 507; W. GIULIETTI, *Danno ambientale e azione amministrativa*, Napoli, 2012.

re”, e dall’altro, “*contrasterebbe con l’esigenza di una tutela sistemica del bene*”, sempre più bisognevole di “*una visione e strategie sovranazionali*”.

In questa logica, sempre secondo la Corte, anche l’azione risarcitoria, pure prevista dalla legge accanto al procedimento amministrativo di prevenzione e ripristino ambientale, non si sottrae all’esigenza di gestione unitaria del bene ambiente: non è dunque irragionevole che il legislatore abbia circoscritto la legittimazione processuale attribuendola in via esclusiva alla medesima autorità titolare della funzione amministrativa di tutela.

A tali conclusioni, la Corte Costituzionale giunge all’esito di un articolato esame della disciplina del danno ambientale, che è il cuore argomentativo della decisione: la questione della legittimazione processuale ha infatti sullo sfondo l’inquadramento sistematico dell’azione risarcitoria, di cui la Consulta evidenzia il ruolo di “*naturale completamento*” della funzione amministrativa di tutela ripristinatoria, alla quale essa dovrebbe garantire le necessarie disponibilità economiche.

La ricostruzione così operata suggerisce l’opportunità di concentrare il fuoco dell’indagine, piuttosto che direttamente sulla tematica della legittimazione all’esercizio dell’azione risarcitoria, sulla questione del rapporto tra quest’ultima e il nuovo modello di tutela introdotto dalla direttiva 2004/35/CE, per verificare se nel rinnovato contesto normativo possa ancora coerentemente inserirsi l’istituto della responsabilità aquiliana per danno ambientale, non previsto dalla disciplina europea e che il codice ha tuttavia mantenuto nel solco della tradizione ereditata dall’art. 18 della L. n. 349/1986.

2. *La logica della direttiva 2004/35/CE*

Nel sistema di responsabilità ambientale introdotto dalla direttiva 2004/35/CE sono individuabili quattro elementi caratterizzanti.

Il primo è la dimensione materiale e concreta del concetto di danno ambientale, inteso come lesione inferta alle risorse naturali³, considerate non solo singolarmente, ma anche per la loro interrelazione: il danno

³ Sono “risorse naturali”, secondo le definizioni contenute nell’art. 2 della direttiva, le specie e gli habitat naturali protetti, l’acqua, il terreno.

giuridicamente rilevante consiste in un deterioramento significativo e misurabile delle funzioni che ciascuna di esse svolge in favore delle altre, oltretutto in favore dell'uomo⁴. È marcata la distanza dalla nozione, tradizionalmente accolta nel nostro ordinamento, di bene "immateriale"⁵: la stessa Corte Costituzionale sembra avere superato l'originaria impostazione avendo definito l'ambiente un "bene della vita materiale e complesso" e individuando l'oggetto della tutela negli elementi costitutivi della biosfera e nelle loro interazioni⁶.

Il secondo è l'anticipazione del momento della tutela, che copre non solo il danno già prodotto, ma anche il rischio che un danno possa prodursi⁷: in tali situazioni, la responsabilità determina il dovere del soggetto responsabile di assumere ogni necessaria misura idonea a prevenire l'effettivo verificarsi del pregiudizio⁸.

Il terzo elemento qualificante riguarda i rimedi successivi, consistenti – come ha correttamente sottolineato la Consulta – nella concreta riparazione del danno, da perseguire attraverso il ripristino delle condizioni originarie, oppure attraverso la ricostituzione, in altre forme equivalenti, delle utilità garantite all'ecosistema dalle risorse naturali compromesse⁹.

⁴ La dimensione relazionale dell'ambiente (sulla cui rilevanza giuridica si rinvia agli studi di M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007) viene colta dalla direttiva europea laddove introduce il concetto di "servizi delle risorse naturali", definiti come "le funzioni svolte da una risorsa naturale a favore di altre risorse naturali e/o del pubblico".

⁵ Corte Cost., 30 dicembre 1987, n. 641, in *Foro it.*, 1988, I, 694.

⁶ Corte Cost. 14 novembre 2007, n. 378, in *Giur. cost.*, 2007, 4195.

⁷ Secondo la direttiva, è "minaccia imminente di danno" il rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno ambientale in un futuro prossimo: art. 2, n. 9.

⁸ Cfr. art. 5 della direttiva, rubricato "Azione di prevenzione".

⁹ L'Allegato II alla direttiva "stabilisce un quadro comune da rispettare per scegliere le misure più appropriate cui attenersi per garantire la riparazione de danno ambientale", distinguendo le misure di riparazione in tre categorie: la riparazione "primaria" ha come scopo il ripristino delle condizioni originarie delle risorse e/o dei servizi danneggiati; finalità della riparazione "complementare", da intraprendere quando non sia possibile il ripristino delle condizioni originarie, è il raggiungimento di un livello di risorse naturali e/o servizi analogo a quello che si sarebbe ottenuto con il ripristino integrale; infine, le misure "compensative" servono a compensare la perdita temporanea di risorse e/o servizi, in attesa della realizzazione degli interventi

Infine, il quarto profilo di peculiarità è la scelta del procedimento amministrativo quale strumento per declinare l'azione di tutela e la determinazione degli interventi di prevenzione e ripristino ambientale, affidandone l'iniziativa al soggetto che, avendo la gestione e il controllo dell'attività dalla quale origina il danno ambientale o la minaccia imminente di un danno, ha la migliore conoscenza della situazione ed è pertanto investito di una posizione di garanzia e dei conseguenti doveri di adozione delle misure di prevenzione e ripristino, oltreché di informazione delle autorità competenti, sotto il cui controllo deve svolgersi il procedimento¹⁰.

Il quadro così sinteticamente descritto fa emergere un sistema di responsabilità ispirato ad una logica di gestione immediata del danno, sia potenziale che attuale, alla cui base vi sono una coerente applicazione dei principi generali di prevenzione e correzione del danno alla fonte, e una concezione di ambiente come bene materiale, ripristinabile nelle sue componenti o, comunque, nelle sue funzioni ecologiche.

3. La difficile collocazione dell'azione risarcitoria nel nuovo sistema di responsabilità ambientale

Rispetto all'orizzonte teleologico del sistema di responsabilità ambientale europeo, la scelta operata in favore di un modello di tutela pubblicistico è sicuramente adeguata: la funzione amministrativa, infat-

di riparazione primaria e complementare.

¹⁰ Si rinvia alla disciplina degli articoli 5 e 6 della direttiva. La ragione giustificatrice della scelta del legislatore europeo è chiaramente spiegata da Corte Giust. CE, Grande Sezione, 9 marzo 2010, cause riunite C-379/08 e C-380/08 (sulla quale si vedano i commenti di A.L. DE CESARIS, *La Corte di Giustizia tra imputazione e accertamento delle responsabilità per danni all'ambiente e i poteri dell'Autorità competente per ottenere le misure di riparazione*, in questa *Rivista*, 2010, p. 567, e di L. PRATI, *Il danno ambientale dopo la novella del 2009 e la decisione 378/2010 della Corte di Giustizia*, in questa *Rivista*, 2010, p. 957), secondo cui "nel sistema degli artt. 6 e 7 della direttiva 2004/35, spetta in linea di principio all'operatore che sia all'origine del danno ambientale di prendere l'iniziativa di proporre misure di riparazione che esso reputi adeguate alla situazione. In considerazione della conoscenza che si pensa l'operatore abbia della natura del danno provocato all'ambiente dalla sua attività, un sistema del genere può consentire la definizione ed esecuzione rapide di misure di riparazione opportune".

ti, ha connotati di spiccata dinamicità, svolgendosi essa nell'ambito di un procedimento che, attraverso il dialogo tra soggetti qualificati (l'operatore economico, da un lato; l'autorità amministrativa cui è istituzionalmente attribuita la cura degli interessi ambientali, dall'altro), diviene luogo di indagine sulle caratteristiche del danno e di monitoraggio costante sulla sua evoluzione, consentendo l'acquisizione delle informazioni necessarie alla determinazione dei più corretti interventi di prevenzione e ripristino.

Tali connotati non posseggono, invece, gli istituti privatistici di responsabilità risarcitoria, che colgono il danno solo a posteriori, in una dimensione statica¹¹, e che spesso vengono attivati quando il pregiudizio non è più riparabile, per ottenere un ristoro solo monetario¹².

Non a caso, allora, la direttiva 2004/35/CE non annovera il risarcimento per equivalente tra gli strumenti di tutela contro il danno ambientale, ed anzi prevede espressamente che, laddove le condizioni originarie delle risorse naturali non possano essere ripristinate, devono essere adottate misure di riparazione complementare e compensativa.

Proprio sul rilievo che, in base alla direttiva, "*non si possono sostituire le misure di riparazione mediante risarcimenti pecuniari*"¹³, la Commissione europea decise di avviare una procedura di infrazione per contestare all'Italia il testo originario dell'art. 311 del codice dell'ambiente, nel quale venne trasfusa la disciplina dell'azione di responsabilità aquiliana già contenuta nell'abrogato art. 18 della L. n. 349/1986, attribuendo al Ministero la facoltà di ricorrere alternativamente a quest'ultima – per ottenere "*il risarcimento del danno ambientale in forma specifica e, se necessario, per equivalente patrimoniale*" – oppure alle procedure amministrative di prevenzione e ripristino previ-

¹¹ La domanda giudiziale, infatti, cristallizza la pretesa ad un certo momento, così limitando la possibilità, più ampiamente garantita nel procedimento amministrativo, di monitorare l'evoluzione del danno ambientale, normalmente a carattere diffusivo, e prendere le opportune contromisure.

¹² Rischio del quale era ben consapevole anche il legislatore dell'art. 18, che infatti indicava come prioritaria rispetto al ristoro monetario la condanna al ripristino dello stato dei luoghi, "ove possibile".

¹³ Così nel Parere motivato complementare 26 gennaio 2012, C(2012) 228 final della Commissione europea nella procedura di infrazione n. 2007/4679, rinvenibile sul sito *www.eur-lex.eu*.

ste dalla direttiva europea e recepite nel Titolo II e nel Titolo III della Parte sesta del codice.

Il legislatore italiano è pertanto intervenuto con due successive novelle¹⁴, espungendo dall'art. 311, e da altre disposizioni del codice, ogni riferimento al ristoro monetario, senza tuttavia eliminare l'azione risarcitoria, che continua ad essere prevista, in alternativa ai procedimenti amministrativi, per la sola domanda di risarcimento in forma specifica.

Ci si deve, allora, domandare quale sia l'utilità del mantenimento di una via giurisdizionale che, essendo limitata alla sola domanda di condanna del responsabile al risarcimento in forma specifica mediante adozione delle stesse misure di riparazione previste dalla direttiva 2004/35/CE¹⁵, non può certo svolgere una funzione di reperimento delle risorse necessarie al risanamento (come invece ritenuto dalla Corte Costituzionale), e finisce anzi per sostituire il processo ai procedimenti amministrativi, ponendo non marginali problemi applicativi, ad esempio, per quanto concerne la determinazione del contenuto di una eventuale condanna al ripristino ambientale: secondo le indicazioni della direttiva, infatti, l'individuazione delle misure di riparazione è compito affidato all'operatore responsabile e all'autorità amministrativa nell'ambito di un procedimento, e non invece al giudice nell'ambito di un processo.

4. Legittimazione ad agire e titolarità della funzione amministrativa

Pur con tutte le criticità evidenziate, deve prendersi atto che il legislatore ha deciso di conservare lo strumento dell'azione risarcitoria, affidandone il promovimento in via esclusiva allo Stato per il tramite del Ministro dell'Ambiente.

La Corte Costituzionale considera legittima la scelta del legislatore di accentrare la legittimazione ad agire in quanto stimata necessaria ad assicurare l'unitarietà dell'esercizio della funzione di tutela, della quale è parte integrante anche l'azione risarcitoria: in particolare, la Corte evidenzia il rischio che ad una distribuzione della legittimazione anche

¹⁴ Art. 5 *bis*, D.L. 25 settembre 2009, n. 135, conv. in L. 20 novembre 2009, n. 166; art. 25, L. 6 agosto 2012, n. 97.

¹⁵ Come previsto dal secondo e dal terzo comma del medesimo art. 311.

agli enti territoriali consegua una diversificazione su base locale della tipologia ed intensità degli interventi ripristinatori, incompatibile “con l’esigenza di una tutela sistemica del bene” e “con la natura stessa della qualificazione della situazione soggettiva in termini di potere”.

Il primo argomento è condivisibile, poiché il danno all’ambiente, che è un sistema complesso e relazionale, può produrre effetti ampi e non circoscritti al ristretto ambito territoriale del luogo di produzione dell’evento dannoso.

Meno convincente appare, invece, il secondo argomento, quanto meno perché esso sembra non considerare l’attuale assetto della distribuzione delle competenze amministrative per la tutela preventiva e ripristinatoria contro il danno ambientale: il sistema di responsabilità ambientale, infatti, non è confinato nella sola Parte sesta del codice dell’ambiente, ma comprende anche la disciplina della bonifica dei siti contaminati contenuta nel Titolo V della Parte quarta, la cui gestione è affidata di regola alle Regioni¹⁶, sicché la funzione di tutela contro i danni all’ambiente, di cui è parte integrante anche l’azione risarcitoria, è già frammentata e distribuita tra più soggetti.

Il rilievo induce ad una riflessione sulla opportunità di un miglior coordinamento, se non addirittura della unificazione dei due segmenti di disciplina e delle relative competenze, al di là del limitato profilo della legittimazione ad agire per il promovimento dell’azione risarcitoria.

CARLO MARIA TANZARELLA

* * *

CORTE COSTITUZIONALE, 12 maggio 2016, n. 101 - *Pres. Grossi, Rel. Morelli* – Regione Lombardia (avv. Pujatti) c. Presidenza del Consiglio dei Ministri (avv. Mangia).

Rifiuti – Rifiuti urbani – Recupero energetico – Articolo 6, comma 1, lettera a), della L.R. Lombardia n. 35/2014 – Violazione degli artt. 117,

¹⁶ Che spesso delegano le proprie funzioni in materia ai Comuni, come accade, ad esempio, in Lombardia: cfr. art. 21, L.R. 12 dicembre 2003, n. 26.

comma 2, lettera s) e 120 Cost. e dell'art. 184 del D.Lgs. n. 152/2006 – Illegittimità costituzionale.

È costituzionalmente illegittimo l'articolo 6, comma 1, lettera a) della legge regionale della Lombardia 30 dicembre 2014, n. 35 recante "Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale ai sensi dell'articolo 9 ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 - Collegato 2015", laddove:

a) introduce nella categoria dei rifiuti urbani prodotti nel territorio regionale tutti i rifiuti derivanti dal trattamento dei rifiuti urbani ai fini dell'applicazione di quanto previsto dall'articolo 35, comma 6, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, ponendosi in contrasto con la disciplina nazionale di riferimento di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e violando la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente di cui all'articolo 117, comma 2, lettera s), della Costituzione e

b) subordina al previo accordo tra le Regioni interessate il trattamento in impianti di recupero energetico dei rifiuti urbani di provenienza extraregionale, introducendo così un elemento innovativo in una fattispecie già compiutamente regolata dal legislatore nazionale, in violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente di cui all'articolo 117, comma 2, lettera s), della Costituzione e ponendo un ostacolo alla libera circolazione di cose tra le Regioni, in violazione dell'articolo 120 della Costituzione.

Trattamento dei rifiuti urbani in impianti di recupero energetico: la Corte Costituzionale si pronuncia sulle scelte adottate dalla Regione Lombardia.

La pronuncia qui annotata ha quale oggetto un giudizio di legittimità costituzionale promosso dal Presidente del Consiglio dei Ministri nei confronti della L.R. Lombardia 30 dicembre 2014, n. 35, recante "Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9 ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 - Collegato 2015", mediante la quale la Regione Lombardia è intervenuta, in maniera indiretta, sul contenuto dell'articolo 35 del D.L. 12 settembre 2014, n. 133 (così come modificato dalla legge di conversione 11 novembre 2014, n. 164, c.d. Sblocca Italia) con cui il Legislatore nazionale ha adottato alcune misure urgenti per la realizzazione su scala nazionale di un sistema integrato di gestione dei rifiuti urbani.

Il provvedimento legislativo “Sblocca Italia” e, nello specifico, le previsioni relative alla rete di incenerimento e recupero energetico dei rifiuti di cui all’articolo 35, hanno sollevato un acceso dibattito che si è sostanziato in un vero e proprio conflitto istituzionale tra lo Stato ed alcune Regioni, a colpi di provvedimenti legislativi¹, di ricorsi alla Corte Costituzionale² nonché in seno alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano³.

Dalle risposte rese dal Ministro dell’Ambiente ad alcune interrogazioni parlamentari⁴ si evince come la finalità dell’articolo 35 del D.L. n.

¹ Si veda a tal proposito l’articolo 47, comma quarto, della L.R. Basilicata 27 gennaio 2015, n. 4, a tenore del quale “*il Piano regionale di gestione dei rifiuti dovrà prevedere, tra gli obiettivi prioritari, la progressiva eliminazione della presenza di inceneritori sul territorio della Regione Basilicata e la contestuale adozione di soluzioni tecnologiche e gestionali destinate esclusivamente alla riduzione, riciclo, recupero e valorizzazione dei rifiuti. A tal fine il Piano regionale di gestione dei rifiuti dovrà definire modalità e tempi di dismissione degli impianti di incenerimento esistenti*”, disposizione dichiarata incostituzionale dalla Consulta con sentenza 24 giugno 2016, n. 154, disponibile sul sito <http://www.cortecostituzionale.it/>, ritenuta in contrasto con l’articolo 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione.

² La Regione Lombardia ha depositato un ricorso per questione di legittimità costituzionale dell’articolo 35 del D.L. n. 133/2014 in data 15 gennaio 2015, pubblicato sulla G.U., I Serie Speciale - Corte Costituzionale, n. 7, del 18 febbraio 2015.

³ Si veda il “*Parere sul disegno di legge per la conversione del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, recante misure urgenti per l’apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del paese, la semplificazione burocratica, l’emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive*” del 16 ottobre 2014 reso dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, disponibile sul sito [web http://www.statoregioni.it/](http://www.statoregioni.it/) con cui le Regioni proponevano l’abrogazione dell’intero articolo 35, giacché la disposizione sarebbe stata in contrasto “*non solo con le prerogative delle Regioni in materia di pianificazione e di governo del territorio costituzionalmente riconosciute ma anche con la competenza programmatica ad esse demandata dall’articolo 199 del D.Lgs. n. 152/2006 il quale prevede che siano proprio le Regioni a predisporre e adottare piani regionali di gestione dei rifiuti precisando, tra le altre cose, che gli stessi siano volti a garantire l’autosufficienza della gestione dei rifiuti urbani all’interno di ciascuno degli ambiti territoriali ottimali*”.

⁴ Interrogazione a risposta scritta 4/12863 pubblicata in data 27 giugno 2016, interrogazione a risposta scritta 4/09936 pubblicata in data 22 giugno 2016 e interrogazione a risposta immediata in commissione 5/06942 pubblicata in data 19

133/2014⁵ sarebbe quella di ridurre il conferimento dei rifiuti in discarica e di sfruttare al meglio la rete impiantistica nazionale già esistente, delineando una potenziale linea strategica nazionale di medio lungo termine sulla gestione dei rifiuti per i prossimi anni, in ottemperanza all'obiettivo di ottimizzazione della rete infrastrutturale dedicata al recupero energetico su scala nazionale previsto nell'ambito del "pacchetto economia circolare" dell'Unione europea presentato dalla Commissione europea in data 2 dicembre 2015.

Di diverso avviso, invece, alcune Regioni e, per quanto qui più ci interessa, la Regione Lombardia che ha in più occasioni manifestato il proprio dissenso all'iniziativa legislativa statale in merito all'incenerimento e recupero energetico dei rifiuti, affermando come la stessa avesse causato, all'interno della Regione, pesanti ricadute in termini programmatici e ambientali. Si legge, invero, nel ricorso per legittimità costituzionale presentato dalla Regione Lombardia avverso l'articolo 35 del D.L. n. 133/2014, che l'intervento normativo nazionale, nel perseguire un livello uniforme di tutela a livello nazionale nella materia ambientale, comprometterebbe oltre il limite dell'adeguatezza le sfere di competenza regionale in materia di governo del territorio, pianificazione urbanistica ed edilizia, produzione dell'energia, gestione dei servizi pubblici locali e tutela della salute.

Nell'ambito degli obiettivi della pianificazione per la gestione dei rifiuti, la Regione Lombardia, sempre secondo quanto riportato nel cenato ricorso per questione di legittimità costituzionale, avrebbe addirittura attivato dei tavoli di lavoro con operatori e amministratori locali per la valutazione tecnica di un'ipotesi di *decommissioning* di alcuni impianti di trattamento di rifiuti urbani, considerato il loro sovradimensionamento.

novembre 2015, disponibili sul sito *web* <http://dati.camera.it/it/>.

⁵ A cui è stata data piena attuazione mediante il D.P.C.M. 7 marzo 2016 recante "Misure per la realizzazione di un sistema adeguato e integrato di gestione della frazione organica dei rifiuti urbani, ricognizione dell'offerta esistente ed individuazione del fabbisogno residuo di impianti di recupero della frazione organica di rifiuti urbani raccolta in maniera differenziata, articolato per regioni" e il D.P.C.M. 10 agosto 2016 recante "Individuazione della capacità complessiva di trattamento degli impianti di incenerimento di rifiuti urbani e assimilabili in esercizio o autorizzati a livello nazionale, nonché individuazione del fabbisogno residuo da coprire mediante la realizzazione di impianti di incenerimento con recupero di rifiuti urbani e assimilati".

La Regione Lombardia è infatti una delle più virtuose in termini di gestione del ciclo dei rifiuti, come emerge dai Rapporto Rifiuti Urbani – Edizione 2015, pubblicato da ISPRA⁶. I dati contenuti nel Rapporto evidenziano che la Regione Lombardia ha raggiunto una percentuale di raccolta differenziata dei rifiuti urbani pari al 56,3% per l'anno 2014.

Il citato Rapporto chiarisce altresì che laddove esiste un ciclo integrato dei rifiuti viene ridotto significativamente l'utilizzo della discarica. In particolare, in Lombardia lo smaltimento dei rifiuti urbani in discarica è pari al solo 7% (seconda migliore Regione in Italia). Sulla base del Rapporto, inoltre, l'incenerimento e il recupero energetico dei rifiuti urbani si integrano perfettamente in un ciclo avanzato di gestione, senza costituire un disincentivo alla raccolta differenziata se solo si considerano i dati percentuali della Regione Lombardia: invero, a fronte del 39,5% dei rifiuti urbani inceneriti in Lombardia, la raccolta differenziata raggiunge, come più sopra specificato, valori molto elevati.

Per quanto riguarda l'incenerimento e il recupero energetico, sempre stando ai dati di ISPRA, la Lombardia deteneva nel 2014 il record nazionale per numero di impianti attivi sul territorio regionale che ammontavano a 13. Un dato rilevante se solo si considera che la Regione Lombardia è dotata di un parco impiantistico pari a quasi il doppio di quello di tutte le Regioni del Sud (7 impianti di incenerimento nel 2014).

È in questo contesto, pertanto, che deve essere inquadrato l'intervento legislativo regionale, adottato poco più di un mese dopo la conversione in legge del D.L. n. 133/2014, mediante il quale la Regione Lombardia ha inciso, in via mediata, sul testo delle norme nazionali, da un lato estendendo la nozione di "rifiuti urbani prodotti nel territorio regionale" e dall'altro prevedendo un previo accordo tra Regioni ai fini di consentire il trattamento dei rifiuti urbani destinati al recupero energetico negli impianti localizzati sul proprio territorio.

È parso, agli occhi di chi scrive, un tentativo, si passi il termine, forse un po' campanilistico, di opporsi a una politica nazionale, in parte discutibile, anche alla luce dell'enorme potenziale degli impianti di in-

⁶ Disponibile all'indirizzo <http://www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/rapporti/rapporto-rifiuti-urbani-edizione-2015>.

cenerimento e recupero energetico presenti sul territorio regionale lombardo.

Procedendo con ordine, giova considerare, innanzitutto, la disposizione di cui all'articolo 6, comma primo, lettera a), della L.R. Lombardia n. 35/2014, con cui è stato aggiunto all'articolo 14 della L.R. 12 dicembre 2003, n. 26, il comma 3 *bis* a tenore del quale “[a]i fini dell'applicazione di quanto previsto dall'articolo 35, comma 6, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (*Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive*) convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, nel rispetto della programmazione regionale dei flussi dei rifiuti urbani nonché dell'obiettivo di autosufficienza per il recupero e smaltimento degli stessi sul territorio regionale, con il termine 'rifiuti urbani prodotti nel territorio regionale' si intendono anche i rifiuti decadenti dal trattamento dei rifiuti urbani”.

Occorre a tal proposito rammentare come la disposizione di cui al comma sesto dell'articolo 35 del D.L. n. 133/2014 preveda che non sussistendo vincoli di bacino al trattamento dei rifiuti urbani in impianti di recupero energetico, in essi deve essere assicurata priorità di accesso ai rifiuti urbani prodotti nel territorio regionale fino al soddisfacimento del relativo fabbisogno e, solo per la disponibilità residua autorizzata, al trattamento di rifiuti urbani prodotti in altre Regioni.

La disposizione censurata, dunque, aveva sostanzialmente ampliato la categoria dei rifiuti urbani, in contrasto con la disciplina normativa statale di riferimento che all'articolo 184 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 circoscrive in maniera puntuale i contenuti delle categorie “rifiuti urbani” e “rifiuti speciali”. È noto, infatti, come l'articolo 184, comma 3, lettera g), del D.Lgs. n. 152/2006 disponga chiaramente che sono inclusi nella categoria dei rifiuti speciali i “rifiuti derivanti dalle attività di recupero e smaltimento di rifiuti”.

Nel caso in commento, l'impianto argomentativo della Corte Costituzionale non lascia alcun margine di dubbio intervenendo recisamente sulla cennata disposizione ritenuta assolutamente incompatibile con la competenza esclusiva dello Stato nella specifica materia.

Giova osservare come, per costante giurisprudenza costituzionale⁷, la disciplina dei rifiuti rientri nella materia della tutela dell'ambiente⁸ di competenza esclusiva statale, ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione⁹. A tale proposito, la pronuncia in commento aggiunge un ulteriore tassello al consolidato orientamento secondo il quale la disciplina statale in materia di rifiuti, in quanto rientrante principalmente nella tutela dell'ambiente, costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme, imponendosi sull'intero territorio nazionale come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome possono dettare in altre materie di loro competenza, per evitare che esse deroghino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato.

In sostanza, dunque, la copiosa giurisprudenza della Corte Costituzionale ritiene che le Regioni sarebbero legittimate a intervenire nell'ambito relativo alla disciplina dei rifiuti solamente a condizione che esse perseguano finalità proprie attinenti a competenze regionali e, comunque, garantendo livelli di tutela dell'ambiente più elevati di quelli previsti dal legislatore nazionale¹⁰.

Ciò non sarebbe avvenuto nel caso di specie ove la Regione Lombardia, da un lato, ha ampliato la nozione di rifiuti urbani prodotti nel territorio regionale al fine di fruire in maniera più ampia della priorità di accesso ai propri impianti regionali, e, dall'altro, ha snaturato la nozione di rifiuti urbani, includendovi anche rifiuti che la legislazione statale ha classificato, al contrario, all'interno della categoria dei rifiuti speciali.

⁷ *Ex multis*, Corte Cost., 23 luglio 2015, n. 180, in *Giur. Cost.*, 2015, 4, p. 1355; Corte Cost., 10 aprile 2015, n. 58, in *Giur. Cost.*, 2015, 2, p. 519; Corte Cost., 4 dicembre 2009, n. 314, in *Giur. Cost.*, 2009, 6, p. 4700.

⁸ Sull'evoluzione della nozione di ambiente si vedano: L.R. PERFETTI, *Premesse alle nozioni giuridiche di ambiente e paesaggio. Cose, beni, diritti e simboli*, in questa *Rivista*, 2009, 1, p. 1; P. MADDALENA, *L'ambiente: prolegomeni per una sua tutela giuridica*, in questa *Rivista*, 2008, 3-4, p. 523.

⁹ Nella formulazione vigente al momento della redazione del presente contributo, ovvero quella prevista dalla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

¹⁰ In questo senso Corte Cost., 14 luglio 2015, n. 149, in *Giur. Cost.*, 2015, 4, p. 1282.

La seconda disposizione censurata dalla Corte Costituzionale è, invece, quella prevista all'articolo 6, comma 1, lettera a), della L.R. Lombardia n. 35/2014, con cui è stato aggiunto all'articolo 14 della L.R. Lombardia n. 26/2003 il comma 3 *ter*, ai sensi del quale “[i]l contributo previsto dall'articolo 35, comma 7, del D.L. n. 133/2014 convertito dalla L. n. 164/2014, è determinato nella misura di 20,00 euro per ogni tonnellata di rifiuto urbano indifferenziato (codice CER 200301) di provenienza extraregionale, trattato in impianti di recupero energetico. Il trattamento è da attuarsi previo accordo tra le Regioni interessate”.

Occorre rammentare come il comma settimo dell'articolo 35 del D.L. n. 133/2014 attenga al contributo per il conferimento di rifiuti urbani in impianti di recupero energetico fuori dal territorio regionale. Esso introduce, più specificamente, un contributo annuale, a carico dei gestori degli impianti, a valere sulla quota incrementale dei ricavi derivanti dallo smaltimento dei rifiuti extraregionali, da corrispondere nel caso in cui negli impianti di recupero energetico di rifiuti urbani localizzati in una determinata Regione siano trattati i rifiuti provenienti da altre Regioni.

La Corte Costituzionale ha ritenuto illegittima la cennata disposizione sia per il contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, per le ragioni più sopra esposte, sia per la violazione della disposizione di cui all'articolo 120 della Costituzione a fronte dell'ostacolo che deriverebbe alla libera circolazione di cose tra le Regioni, posto che la disposizione regionale censurata dispone che il trattamento presso gli impianti di recupero energetico situati nel territorio lombardo è condizionato al previo accordo con le altre Regioni interessate.

L'orientamento della Corte Costituzionale, anche sotto questo profilo, è sempre stato fermo nel ritenere come l'articolo 120 della Costituzione ponga un limite assoluto alla previsione di limitazioni alla circolazione delle cose. Esso si opporrebbe altresì a qualunque divieto o restrizione anche alla circolazione dei rifiuti¹¹ (sebbene la Corte Costitu-

¹¹ Corte Cost., 23 gennaio 2009, n. 10, in questa *Rivista*, 2009, 3-4, p. 487, con nota di R. GUBELLO; Corte Cost., 26 gennaio 2007, n. 12, in *Riv. Giur. Edilizia*, 2007, 2, I, p. 470; Corte Cost., 21 aprile 2005, n. 161, in questa *Rivista*, 2005, 6, p. 1038, con nota di E. PELOSI; Corte Cost., 29 gennaio 2005, n. 62, in questa *Rivista*, 2005, 3-4, p. 532, con nota di G. MANFREDI, *La Corte Costituzionale, i rifiuti radioattivi e la*

zionale si sia sempre pronunciata con specifico riferimento ai rifiuti speciali).

Si potrebbe a tal proposito opinare che la disposizione di cui all'articolo 35 del D.L. n. 35/2014 si porrebbe in contrasto con il combinato disposto di cui agli articoli 182 e 182 *bis* del D.Lgs. n. 152/2006 che affermano l'autosufficienza su base regionale dello smaltimento dei rifiuti urbani e dispongono il divieto di smaltire i rifiuti urbani non pericolosi in Regioni diverse da quelle nelle quali sono prodotti¹². Sul punto, invero, la Corte Costituzionale non si sofferma e non offre alcuno spunto, ma l'argomento è stato recentemente approfondito dalla Giurisprudenza Amministrativa che ha affermato come l'articolo 35 del D.L. n. 133/2014, lungi dall'aver eliminato il principio di autosufficienza, lo abbia, al contrario, rafforzato, attribuendo allo Stato la competenza per l'individuazione di un sistema nazionale integrato e moderno di gestione e smaltimento dei rifiuti, necessario a garantire il principio di autosufficienza, anche a livello nazionale¹³. La disposizione di cui all'articolo 35 del D.L. n. 35/2014 si porrebbe, pertanto, in rapporto di integrazione e non di alternatività o deroga rispetto al combinato disposto di cui agli articoli 182 e 182 *bis* del D.Lgs. n. 152/2006¹⁴.

In conclusione, la sentenza della Corte Costituzionale pare ineccepibile e si pone in linea con il precedente orientamento giurisprudenziale della Consulta sancendo inequivocabilmente l'illegittimità costituzionale di disposizioni regionali che hanno travalicato gli ambiti di competenza, invadendo, in maniera illegittima, la sfera riservata allo Stato in materia di tutela dell'ambiente.

sindrome nimby; Corte Cost., 4 dicembre 2002, n. 505, in questa *Rivista*, 2003, 3-4, p. 522, con nota di E. POMINI, *Limite "assoluto" e limite "relativo" allo smaltimento dei rifiuti speciali di provenienza extraregionale*; Corte Cost., 14 luglio 2000, n. 281, in questa *Rivista*, 2001, 2, p. 253, con nota di A.L. DE CESARIS, *La Corte Costituzionale ritorna sulla questione dei limiti allo smaltimento dei rifiuti di provenienza extraregionale*.

¹² Sul punto Cons. Stato, Sez. VI, 19 febbraio 2013, n. 993, in questa *Rivista*, 2013 5, p. 567 (s.m.), con nota di E. POMINI, *Nessun limite allo smaltimento dei rifiuti speciali di provenienza extraregionale (... o quasi?)*.

¹³ In questo senso T.A.R. Valle D'Aosta, 21 ottobre 2015, n. 88, in *Foro Amm.*, 2015, 10, p. 2568.

¹⁴ In questo senso T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 4 gennaio 2016, n. 11, in *Riv. Giur. Edilizia*, 2016, 1-2, I, p. 103.

Mi sia, tuttavia, consentita, in ultima analisi, qualche breve osservazione in merito alla politica nazionale in materia di rifiuti delineatasi a fronte dell'adozione dell'articolo 35 del D.L. n. 133/2014 (c.d. Sblocca Italia) e al conflitto istituzionale che da esso è disceso.

È noto come la gerarchia dei rifiuti stabilisca un ordine di priorità e assegni il primo posto alla prevenzione, seguita dalla preparazione per il riutilizzo, dal riciclaggio, dal recupero di energia e, da ultimo, dallo smaltimento. La Comunicazione della Commissione del 2 dicembre 2015 recante "*L'anello mancante – Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare*" ha chiarito, invero, quali sono gli obiettivi dell'Unione Europea nel medio/lungo termine in relazione alla gestione dei rifiuti. Sul punto, risultano essere molto interessanti alcuni passaggi della Comunicazione ove la Commissione si sofferma a chiarire che l'aumento dei tassi di riciclaggio è spesso ostacolato, tra le altre cose, dalla mancanza di investimenti nelle infrastrutture di raccolta differenziata e riciclaggio; la Commissione considera altresì l'eccedenza di infrastrutture di trattamento dei residui un aspetto problematico e un ostacolo all'innalzamento dei tassi di riciclaggio. A tal proposito, la Commissione ha chiarito che il finanziamento di nuovi impianti di trattamento dei rifiuti residui, come l'incenerimento o il trattamento meccanico-biologico, da parte delle istituzioni dell'Unione europea verrà concesso solo in casi limitati e debitamente giustificati, quando non vi sia il rischio di creare un eccesso di capacità e a patto che gli obiettivi della gerarchia dei rifiuti siano pienamente rispettati.

Secondo la Commissione, il recupero mediante termovalorizzazione dovrà, dunque, essere preso in considerazione solo nelle ipotesi in cui non sia possibile evitare di produrre rifiuti o riciclarli. Tale pratica, in linea di principio, è infatti preferibile al conferimento in discarica dei rifiuti.

Poste tali premesse, l'intervento legislativo statale di cui al c.d. "Sblocca Italia" solleva qualche perplessità e potrebbe rappresentare un vero e proprio passo indietro nella politica di gestione dei rifiuti se non sufficientemente e adeguatamente accompagnato da misure efficaci e concrete volte a implementare un sistema che rispetti efficacemente le priorità gerarchiche delineate dalle politiche dell'Unione europea. Il potenziamento della rete degli impianti di incenerimento e recupero energetico si pone in controtendenza, infatti, rispetto agli orientamenti

forniti dalla Commissione europea che, al contrario, suggerirebbe l'adozione di una politica finalizzata alla pianificazione del progressivo smantellamento delle infrastrutture di trattamento destinate allo smaltimento o al recupero, per lasciare il campo a più moderne infrastrutture di raccolta differenziata e riciclaggio.

PAOLO BERTOLINI

* * *

CORTE DI CASSAZIONE PENALE, Sez. III – 3 novembre 2016, n. 46170
– Pres. Amoroso, Rel. Ramacci – Ric. S.

Ambiente in generale – Inquinamento ambientale – Abusività della condotta – Definizione – Compromissione o deterioramento significativo e misurabile – Definizione – Irreversibilità del danno – Non necessità.

Il delitto di inquinamento ambientale prevede un concetto ampio di condotta "abusiva", comprensivo non soltanto di quella posta in essere in violazione di leggi statali o regionali, ancorché non strettamente pertinenti al settore ambientale, ma anche di prescrizioni amministrative; "compromissione" e "deterioramento", poi, autonomamente considerati dal legislatore in alternativa tra loro, indicano fenomeni sostanzialmente equivalenti negli effetti, in quanto si risolvono entrambi in un'alterazione, ossia in una modifica dell'originaria consistenza della matrice ambientale o dell'ecosistema caratterizzata, nel caso della "compromissione", in una condizione di rischio o pericolo che potrebbe definirsi "squilibrio funzionale", perché incidente sui normali processi naturali correlati alla specificità della matrice ambientale o dell'ecosistema ed, in quello del deterioramento, come "squilibrio strutturale", caratterizzato da un decadimento di stato o di qualità di questi ultimi; non assume rilievo l'eventuale reversibilità del fenomeno inquinante, se non come uno degli elementi di distinzione tra il delitto in esame e quello, più severamente punito, del disastro ambientale.

Inquinamento ambientale: la Corte di Cassazione costretta a fare il legislatore.

1. Il caso

La vicenda viene ricostruita in modo preciso dalla Corte. Nel corso di operazioni di bonifica di un porto, l'attività di dragaggio era effettuata senza rispettare le prescrizioni progettuali dettate per diminuire la diffusione degli inquinanti naturalmente presenti sui fondali. La circostanza provocava un notevole intorbidimento delle acque di una vasta zona.

Il pubblico ministero, ipotizzando la commissione del reato di inquinamento, di cui all'art. 452 *bis* c.p., chiedeva il sequestro preventivo, che il giudice per le indagini preliminari concedeva.

Il tribunale del riesame, cui si rivolgeva l'indagato, viceversa, annullava il decreto, escludendo la sussistenza del reato. Più precisamente, stando alla motivazione della Corte, l'evento del reato non si sarebbe perfezionato in quanto l'intorbidimento in questione non avrebbe integrato quella compromissione o quel deterioramento significativo e misurabile, in cui si sostanzia il fatto illecito. E ciò poiché il danno non avrebbe quel carattere di tendenziale irreversibilità richiesto dalla disposizione incriminatrice.

Ricorreva per Cassazione il Procuratore, deducendo con un unico motivo la violazione dell'art. 321 c.p.p., in relazione all'art. 452 *bis* c.p. Più precisamente, la pubblica accusa si doleva del fatto che il giudice *a quo*, pur riconoscendo la astratta configurabilità del reato contestato, ne escludeva la sussistenza, poiché non vi ravvisava quel deterioramento significativo, presupposto della fattispecie, travalicando così la limitata cognizione riservata al giudice del riesame e anticipando una valutazione che dovrebbe essere propria soltanto del giudice del merito.

Dal canto suo, il Procuratore generale in udienza optava per il rigetto del ricorso.

2. I temi affrontati nella decisione della Corte

La Corte accoglie in parte il ricorso, annullando con rinvio l'ordinanza impugnata.

Si tratta della prima sentenza della Corte di Cassazione sul reato di inquinamento ambientale, introdotto con legge n. 68 del 2015, normativa obiettivamente carente sotto il profilo della tassatività delle fattispecie, che di conseguenza rischia di produrre molteplici indirizzi e problemi interpretativi non facilmente risolvibili.

Questo dato pare proprio confermato dal fatto che i vari magistrati, giudicanti e requiranti, occupatisi del caso, hanno avuto tutti opinioni diverse sul punto relativo alla sussistenza dell'evento, benché in materia di cautela reale il tema non deve certo essere, come noto, straordinariamente approfondito¹. Inoltre, forse proprio la pressante esigenza di avere voci autorevoli che dirimessero le numerose opzioni "sul tappeto" hanno indotto la Corte ad affrontare anche temi forse non sempre indissolubilmente intrecciati con le questioni sollevate con i motivi di impugnazione, come l'interpretazione del termine "abusivamente".

In ogni caso, anticipando qui quanto verrà approfondito più avanti, la Cassazione, dopo avere descritto nel dettaglio la vicenda, comincia con l'escludere che il tribunale del riesame abbia travalicato l'ambito della propria cognizione. Il giudice dell'impugnazione cautelare, infatti, è chiamato a una "verifica puntuale e coerente delle risultanze processuali" allegate da entrambe le parti, condotta a cui, secondo la sentenza in commento, il giudice *a quo* si è attenuto.

Sulla corretta interpretazione dell'art. 452 *bis* c.p., invece, la Corte di Cassazione dà atto che la questione è nuova e dibattuta, il che implica un certo approfondimento.

Quindi, dopo avere ricordato il testo della disposizione, i Supremi giudici affrontano la questione circa il significato da attribuire al re-

¹ Notano le differenti posizioni dei vari magistrati che si sono occupati del procedimento, G. AMENDOLA, *La prima sentenza della Cassazione sul delitto di inquinamento ambientale*, in www.questionegiustizia.it, 14 novembre 2016, nonché A.L. VERGINE, *A proposito della prima (e della seconda) sentenza della Cassazione sul delitto di inquinamento ambientale*, in *Ambiente & Sviluppo*, in corso di pubblicazione.

quisito dell'abusività della condotta, precisando che esso sottintende la violazione di puntuali disposizioni di legge (statale o regionale) o di un provvedimento amministrativo. In secondo luogo la sentenza riconduce senza alcuna incertezza le acque del porto al bene ambiente protetto dalla nuova incriminazione, come nessun dubbio viene manifestato sulla "estensione" e "intensità" del fenomeno, avendo quest'ultimo interessato, se non altro, un'area di 85 mila mq. Infine, la Corte di Cassazione affronta il "cuore" della questione, ovvero l'accezione da attribuire all'espressione "compromissione o deterioramento significativi e misurabili". Il tema viene così risolto: la compromissione comporta uno "squilibrio funzionale", mentre il deterioramento uno «squilibrio strutturale»; nessuna delle due nozioni implica il concetto di irreversibilità, che invece connota la fattispecie, più grave, di disastro (art. 452 *quater* c.p.). I concetti di "significativo" e "misurabile", prosegue la Corte, mirano a delimitare le condotte penalmente rilevanti ai fatti dotati di "incisività e rilevanza" nonché a "ciò che è quantitativamente apprezzabile o, comunque, oggettivamente rilevabile".

Premesso questo, la sentenza in commento annulla con rinvio l'ordinanza impugnata, sottolineando due errori del tribunale del riesame. Il primo riguarda la ritenuta necessità che il fenomeno inquinante abbia carattere di irreversibilità. Il secondo riguarda il fatto che il tribunale si è concentrato solo su due effetti: da un lato l'intorbidimento delle acque (sotto un certo profilo inevitabile) e la moria dei mitili (avvenuta prima delle operazioni di dragaggio e non dopo), senza viceversa prendere in considerazione il complesso delle conseguenze sulla risorsa che la contaminazione ha determinato.

3. *Un obiter dictum: il termine "abusivamente"*

La Corte di Cassazione nella propria articolata sentenza, come anticipato, si occupa pure di un tema che non sembrava essere oggetto del motivo di ricorso, ovvero del significato da attribuire alla parola "abusivamente" contenuta nella descrizione dell'evento². Si tratta di

² In base all'art. 452 *bis* comma 1 c.p., infatti, «è punito con la reclusione da due a sei anni e con la multa da euro 10.000,00 a euro 100.000,00 chiunque

un intervento, sulla opportunità del quale parte della dottrina ha avanzato dubbi³, ma che certo riguarda una questione sottoposta ad attenta analisi dai primi commentatori. Necessariamente semplificando le posizioni, si può qui ricordare come alcuni ritenessero che la clausola di illiceità espressa fosse “un requisito previsto nella direttiva 2008/99 e comunque un elemento di fattispecie del tutto ragionevole”, ricordando come la condotta del reato debba essere estranea al perimetro del “consentito”⁴. Altri, invece, stimano che quell’avverbio abbia il nefasto effetto di rendere la responsabilità imprenditoriale nei delitti che offendono l’ambiente “più limitata rispetto a quella normale in quanto deve essere 'perimetrata dal rispetto delle norme di legge e delle pertinenti prescrizioni amministrative' e non può derivare da colpa generica per imprudenza, imperizia o negligenza”⁵ o dalla inosservanza dei principi costituzionali, tra cui il diritto alla salute.

La Corte sul punto sembra concordare con la prima dottrina citata. Viene precisato, quindi, che presupposto della fattispecie è la violazione di una disposizione di legge, statale o regionale, o anche di una prescrizione amministrativa, in linea con la giurisprudenza formatasi in materia di traffico illecito di rifiuti. Il comune denominatore sembra essere quello della contrarietà della condotta a un comando posto dal legislatore o dalla pubblica amministrazione. In un passaggio della motivazione, nel richiamare propri precedenti (sia pure ovviamente su altre questioni), la Corte pare anche scartare la tesi secondo cui la mera violazione dei principi costituzionali sarebbe sufficiente a integrare il requisito richiesto.

abusivamente cagiona una compromissione o un deterioramento significativi e misurabili:

1. delle acque o dell’aria, o di porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo;

2. di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna».

³ A.L. VERGINE, *A proposito della prima (e della seconda) sentenza della Cassazione sul delitto di inquinamento ambientale*, cit., nota 27.

⁴ C. RUGA RIVA, *Ancora sul concetto di “abusivamente” nei delitti ambientali: replica a Gianfranco Amendola*, in *Lexambiente*, 6 luglio 2015.

⁵ G. AMENDOLA, *Non c’è da vergognarsi se si sostiene che nel settore ambientale la responsabilità penale degli industriali inquinatori deve essere più limitata di quella “normale”*, in *Lexambiente*, 13 luglio 2015.

Una simile precisazione, come accennato, ha notevole rilievo in quanto comincia a creare un indirizzo su un punto oggetto di accesa discussione e perché una diversa interpretazione, in particolare quella che legava la concretizzazione del requisito alla inosservanza di diritti costituzionalmente tutelati o a regole come quelle della colpa generica, rischiava di aprire il campo di applicazione del delitto in modo forse poco compatibile con il principio di tassatività. E, in relazione a una disposizione che non brilla per rigore nella definizione dei confini del penalmente rilevante, non si sentiva il bisogno di un ulteriore elemento di elasticità.

Se si può formulare un augurio per il futuro, sarebbe probabilmente opportuno che la Corte si esprimesse sulla tipologia di disposizioni che, se violate, costituiscono un presupposto del delitto. Più in particolare, sarebbe auspicabile la formazione di un indirizzo in base al quale solo la violazione di disposizioni a tutela dell'ambiente possono rendere la condotta "abusiva" nel senso previsto dall'art. 452 *bis* c.p. Ciò contribuirebbe a caratterizzare la fattispecie, legandone l'elemento oggettivo a quelle condotte che davvero e soltanto sono lesive del bene protetto.

4. *Sull'evento di inquinamento, compromissione o deterioramento*

Come accennato, la Corte di Cassazione ha "colto l'occasione" del ricorso del Pubblico Ministero per affrontare uno dei temi più discussi a seguito della promulgazione della legge n. 68/2015, ovvero la natura e le caratteristiche dell'evento sanzionato dalla nuova fattispecie, che il legislatore ha individuato nella "compromissione o [nel] deterioramento significativi e misurabili" delle matrici ambientali.

Va dato atto, in tal senso, che la sentenza si perita di prospettare una *pars construens*, offrendo un'esegesi che va al di là della mera sovrapposizione dei termini.

Pur evidenziando una identità di effetti (che consisterebbero nella "alterazione, ossia in una modifica dell'originaria consistenza della matrice ambientale o dell'ecosistema"), la decisione sancisce che la compromissione comporterebbe uno "squilibrio funzionale", mentre il deterioramento uno "squilibrio strutturale": il primo, incidente sui normali processi naturali connessi alla specificità della matrice am-

bientali, il secondo caratterizzato dal decadimento dello stato e della qualità degli stessi.

Esclude, invece, il relatore che la definizione debba essere rinvenuta nell'ambito dello stesso Testo Unico Ambientale, ed in particolare nel richiamo all'art. 300 D.Lgs. n. 152/2006; disposizione che delinea, ai fini della definizione di danno ambientale, le modalità con le quali si manifesta un "deterioramento significativo e misurabile" di una risorsa ambientale, in conformità alla direttiva 2004/35/CE. Così, in tale disposizione, si evidenzia che il degrado rispetto alla condizione originaria va ravvisato, per la matrice acque, in azioni che incidano in modo significativamente negativo sulla stato ecologico, chimico e/o quantitativo oppure sul potenziale ecologico delle acque; per la matrice terreni, invece, in una contaminazione che crei il rischio significativo di effetti nocivi, anche indiretti, sulla salute umana.

Per il vero, la sentenza in commento non si diffonde particolarmente né ad illustrare perché il richiamo "interno" al Testo Unico non vada tenuto in considerazione (sostanzialmente, si afferma che *ubi lex non dixit, non voluit*) né su quali basi venga affermata la definizione prospettata.

L'eventualità di correlare l'evento di inquinamento al verificarsi a fenomeni quali quelli previsti in materia di danno ambientale, peraltro, sarebbe apparso conforme anche al dettato della disciplina comunitaria sulla tutela penale dell'ambiente (2008/99/CE) laddove demandava ai legislatori interni di sanzionare attraverso apposite fattispecie di reato le violazioni ambientali che "provochino o possano provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, alla qualità del suolo o alla qualità delle acque, ovvero alla fauna o alla flora".

Ciò comporta che, pur tenendo conto dell'autorevolezza del *decisum* ed anche del pregio intrinseco dello sforzo esegetico, occorre comunque soffermarsi sulla condivisibilità (o meno) di tale interpretazione, e soprattutto sull'efficacia (o meno) della stessa a supportare attraverso l'*addendum* giurisprudenziale la fragile tassatività della fattispecie.

Innanzitutto, pare allora significativo rilevare che l'interpretazione in termini di squilibrio funzionale o strutturale non si rinviene nella

relazione dell'Ufficio del Massimario⁶ (pure autorevole espressione del massimo Organo giudiziario), che propende invece per dare ai due lemmi un significato identico, o comunque largamente sovrapponibile, anche se dal punto di vista lessicale alla compromissione si assegna una maggior contenuto di pregiudizio futuro.

In tal senso, la relazione rammenta 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, che non viene presa in esame nella ricostruzione offerta dalla sentenza in commento).

Parte della dottrina⁷ ritiene invece di poter individuare un parallelo definitorio richiamando le pronunce della Suprema Corte in materia di danneggiamento aggravato, che è stato via via qualificato come "deterioramento di un bene che abbia cagionato un danno strutturale o funzionale, tale da rendere necessario un intervento ripristinatorio della cosa" (qui, dunque, l'alterazione strutturale o funzionale erano entrambe correlate al deterioramento e non anche alla compromissione, sempre che vi sia una differenza tra i due termini) o in rapporto all'inservibilità anche temporanea del bene.

Sembra conclusivamente di poter affermare che, quantomeno fino a che non si dovesse verificare (se avrà luogo) un consolidamento dell'interpretazione prospettata dalla prima sentenza ora in commento, essa avrà il valore di un orientamento, suscettibile di diverse letture.

Ciò che tuttavia pare sin d'ora doversi desumere dalla decisione delle Corte di Cassazione è l'assenza di un significato qualificante, idoneo a conferire compiutamente ai termini compromissione o deterioramento la capacità di definire l'evento della fattispecie in chiave di tassatività.

⁶ 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.

⁷ G. AMENDOLA, *La prima sentenza della Cassazione sul delitto di inquinamento ambientale*, cit.

A ben vedere, infatti, anche qualora si dovesse condividere la definizione offerta dalla sentenza, le nozioni di “squilibrio” (funzionale o strutturale), quanto di “alterazione” o “modifica” si risolvano in una rassegna di sinonimi dei termini “compromissione” e “deterioramento”.

Ben venga, ovviamente, l'intento di meglio definire un concetto ampio sfruttando la ricchezza della nostra lingua, tuttavia sotto il profilo giuridico questo esercizio rischia di riportare sempre al punto di partenza, lasciando aperta la possibilità che tali nozioni vengano interpretate secondo una pluralità di letture.

Tale situazione di “stallo” potrebbe, invero, condurre a due esiti: il primo è quello di ancorare la nozione ad altri riferimenti normativi già esistenti in ambito interno o europeo, che siano maggiormente specifici (ipotesi però scartata dalla sentenza in commento) o ad ulteriori e concreti parametri di riferimento (ma in tal caso sembra difficile che il risultato possa essere raggiunto attraverso l'interpretazione giurisprudenziale, rendendosi necessario un preciso intervento del legislatore).

Il secondo, invece, è quello di “abdicare” all'anelito di una definizione tecnica, riconoscendo che l'evento della fattispecie è descritto con termini a cui deve essere attribuito il significato che essi hanno nel linguaggio comune (e che può essere ricostruito anche attraverso le varie sfumature sinonimiche anzidette), ovvero “quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse” (art. 12 Preleggi).

Se, però, si dovesse rinunciare a trovare nei termini “compromissione” e “deterioramento” la descrizione compiuta dell'evento, l'esigenza di tassatività sottesa alla fattispecie penale dovrebbe allora essere legata alla “connessione” con le altre parole della stessa, ed in particolare con gli aggettivi che le seguono e che, in tale ottica, dovrebbero necessariamente completarne il contenuto precettivo⁸.

Tuttavia, se questa fosse la soluzione, ovvero quella di ancorare la tassatività della fattispecie ai (soli) aggettivi “significativo e misurabi-

⁸ In tal senso, si sono espressi anche altri commenti, tra cui G. AMENDOLA, *op. ult. cit.*, laddove si osserva che i termini sostantivali in sé significherebbero ben poco, se non fossero qualificati dagli aggettivi “significativi e misurabili”.

le”, il rischio di precipitare nel “dramma dell’indeterminatezza”⁹ verrebbe ad essere ancor più palese, come si esporrà nel prosieguo.

5. I caratteri “significativo” e “misurabile”

La Corte affronta quindi uno dei presupposti più difficilmente afferrabili della disposizione, ovvero il significato da attribuire agli aggettivi “significativo” e “misurabile” che dovrebbero qualificare la compromissione e il deterioramento.

Sul primo, tuttavia, anche il più volenteroso interprete si trova nelle condizioni di non essere in grado di dire molto se non, come fa appunto la sentenza, che il termine “denota senz’altro incisività e rilevanza”. Vale a dire che nel perimetro del penalmente rilevante dovrebbero rientrare soltanto le condotte concretamente lesive e caratterizzate da una lesione non “da poco”.

Sul punto si può essere anche d’accordo, ma tale concetto era forse già compreso nella scelta lessicale compiuta dal legislatore nel punire condotte che comportano “compromissione” o “deterioramento”. L’introduzione dell’aggettivo “significativo”, non sembra aggiungere granché per comprendere l’ubicazione precisa dei confini tra lecito e illecito.

Non vi è alcun dubbio che si potrebbero fare numerose ipotesi, naturalmente alcune più convincenti di altre¹⁰. Tuttavia, ognuno di questi tentativi porta a risultati che paiono avere tutti un tasso di arbitrarietà che dovrebbero essere estranee alla materia penale. E ciò in quanto, l’aggettivo in questione porta con sé una radicale, ineliminabile ed esiziale carenza di tassatività, superabile solo appaltando alla magistratura il compito di riempire i vuoti lasciati dal legislatore¹¹.

⁹ A.L. VERGINE, *A proposito della prima (e della seconda) sentenza della Cassazione sul delitto di inquinamento ambientale*, cit.

¹⁰ Un’analisi dettagliata e molto ben argomentata di quel che potrebbe essere il senso dell’aggettivo si trova in C. RUGA RIVA, *Il delitto di inquinamento ambientale al vaglio della Cassazione: soluzioni e spunti di riflessione*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 22 novembre 2016, 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”.

¹¹ Qualcuno afferma che in questo come in altri ambiti del diritto penale di

In altri termini, 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. Ciò si traduce in un nuovo esempio della crisi del principio di tassatività che affligge l'insipiente legislatore odierno¹².

La Corte di Cassazione, poi, aggiunge un dato: 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 compromissione. Ciò sembra significare, in altri termini, da un lato, che non sarà sufficiente il mero superamento di una soglia per ritenere integrato il reato, dall'altro, che il delitto potrà essere ritenuto sussistente anche in assenza di superamenti di limiti¹³.

L'osservazione pare importante perché conferma quell'indirizzo secondo il quale i limiti previsti dalla normativa ambientale in materia

impresa, non si tratti di mera insipienza, ma di una scelta deliberata, quella di lasciare che sia la giurisprudenza a delineare i confini del penalmente rilevante, avendo il legislatore come unico obiettivo quello di sfruttare l'effetto simbolico del diritto penale, ovvero mostrare, a fronte dell'esistenza di un problema, di avere approvato una legge purchessia, ritenendo così di avere risolto quel problema. In questi termini L. TROYER, *I reati ambientali "abusivi". Quando la rinuncia alla legalità penale diviene un illusorio instrumentum regni*, in *Criminalia*, 2015, p. 329.

¹² Tra gli altri sottolineano sul punto le molte ombre dei testi normativi, sia del disegno di legge sia del testo approvato, 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. 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, n. 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.

¹³ Ritiene che "agli occhi del legislatore l'inquinamento non sembra necessariamente passare per il superamento delle CSR; al più dunque rileverebbero le CSC" C. RUGA RIVA, *I nuovi ecoreati*, cit., p. 11.

di contravvenzioni o autorizzazioni sono funzionali esclusivamente a tale contesto, e non posso essere utilizzati in modo meccanico per sostenere l'esistenza di un fatto di inquinamento o, peggio, di disastro¹⁴.

A proposito del termine "misurabile", inoltre, la Corte precisa che esso va inteso nel senso di "quantitativamente apprezzabile o, comunque, oggettivamente misurabile". Qualora, alla ricerca di qualche maggiore indicazione, dovessimo restare al significato letterale dell'espressione, dovremmo rassegnarci a esegesi ovvie o paradossali. Se "misurabile" fosse blandamente da intendersi con "che si può misurare", dall'area della disposizione dovrebbero essere esclusi deterioramento o compromissioni talmente minimi da non essere percepibili (e forse allora non si tratterebbe nemmeno di deterioramenti, meno che mai di compromissioni), nonché quelli incommensurabili, ovvero giganteschi¹⁵. In verità, il riferimento alla necessaria "misurabilità", ci pare un monito – probabilmente non del tutto inutile – alla giurisprudenza affinché, nella valutazione sulla sussistenza del fatto, si affidi a rigorosi parametri scientifici, senza fidarsi di clausole di stile o di – vero o presunto – buon senso¹⁶.

Insomma, se il grado di significatività dovrà inevitabilmente essere deciso da un giudice, il legislatore – non avendo fornito parametri predefiniti – sembra raccomandare al giudice stesso di affidarsi ad un ragionamento che, qui più che altrove, deve avere il crisma della scienza.

¹⁴ 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 Cass. pen., Sez. I, 19 settembre 2014, n. 45001, CED 261135; Corte Cass. pen., Sez. IV, 13 febbraio 2007, n. 15216, CED 236168.

¹⁵ Da ultimo, A.L. VERGINE, *A proposito della prima (e della seconda) sentenza della Cassazione sul delitto di inquinamento ambientale*, cit.

¹⁶ 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.

6. *Esclusione del requisito di tendenziale non rimediabilità*

Ulteriore tema toccato dalla sentenza in commento è quello del grado di “rimediabilità” o “irrimediabilità” da attribuire all’evento di inquinamento, quale elemento a sua volta indicativo dell’aspetto quali-quantitativo dell’alterazione penalmente rilevante.

Anche su tale aspetto, l’estensore si discosta in parte dalla relazione dell’Ufficio del Massimario, che – sia pure in termini incidentali – aveva correlato al termine “compromissione” una “proiezione dinamica degli effetti, nel senso di una condotta tendenzialmente irrimediabile”.

Nel caso portato all’esame del Tribunale di La Spezia, il Collegio del riesame aveva fatto propria l’indicazione del Massimario, individuando quale requisito della fattispecie incriminatrice proprio quella tendenziale irrimediabilità dell’evento, caratterizzata da “situazioni di strutturali e non provvisorie inabilità del bene rispetto alle sue funzioni”.

La Corte di Cassazione ha invece evidenziato (e a nostro avviso in termini appropriati) che la fattispecie di cui all’art. 452 *bis* c.p. non prevede l’irreversibilità, pur se tendenziale, del fenomeno, in quanto tale aspetto è invece caratteristico della più grave fattispecie di disastro ambientale, che come noto prevede tra i propri elementi costitutivi, alternativamente, l’alterazione dell’equilibrio di un ecosistema in modo irreversibile o la cui eliminazione risulti particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali (o, ancora, l’offesa alla pubblica incolumità).

Se, dunque, è vero che una condotta di inquinamento può effettivamente condurre ad effetti tendenzialmente irrimediabili senza necessariamente impingere nella sfera del disastro, tale evenienza è residuale e si pone, per così dire, nella “fascia alta” del reato di inquinamento, al confine applicativo con la più gravosa ipotesi di cui all’art. 452 quater c.p.

Non si può, cioè, affermare che l’irrimediabilità (tendenziale, giacché quella assoluta riguarda solo il caso di disastro) sia esclusa dal contesto dell’inquinamento, ma non può considerarsi un elemento da riscontrarsi necessariamente.

Ed anzi, il complessivo esame dell'intervento della legge n. 68 del 2015 lascia intendere come il legislatore abbia dettato una "scaletta" sanzionatoria, proprio in funzione delle modalità con cui è possibile porre rimedio alle violazioni dei precetti e alle loro conseguente.

Mentre, come detto, sul gradino più alto (irreversibilità totale o reversibilità con mezzi eccezionali) troviamo senz'altro il reato di disastro, su quello più basso si collocano le contravvenzioni che possono essere estinte attraverso il meccanismo di prescrizione – adempimento – oblazione disciplinato dalla nuova Parte Sesta *bis* del Testo Unico Ambientale¹⁷.

Sempre al margine inferiore della graduatoria, vi saranno quelle contravvenzioni per le quali non sia stata ritenuto praticabile, o non sia stato *de facto* praticato il nuovo meccanismo estintivo (che nella prassi operativa appare spesso trascurato, o fors'anche misconosciuto, da taluni uffici di Procura), e che comunque non presentino quei caratteri di significatività tali da ammontare ad un inquinamento.

In tale ideale progressione, l'art. 452 *bis* c.p. dovrebbe allora rappresentare quell'*upgrade* sanzionatorio destinato a colmare il vuoto di tutela antecedentemente non coperto (o coperto faticosamente, talvolta anche con espedienti forzati quali l'applicazione di delitti di remota origine e differente matrice fattuale, quali l'avvelenamento delle acque) dal sistema contravvenzionale del D.Lgs. n. 152/2006.

Un punto fermo, però deve rimanere: si deve trattare di un qualcosa di diverso e superiore rispetto alle contravvenzioni, anche in conformità ai principi comunitari a tutela dell'ambiente, prima ricordati. Non è accettabile, infatti, che gli illeciti contravvenzionali si "tramutino" in delitti sol per l'introduzione della norma a lungo attesa, approfittando magari del tratto un po' sfuocato con cui è stato disegnato il precetto.

Allora, è opportuno che – per tornare al tema – il reato di inquinamento sia caratterizzato, se non già dalla tendenziale irrimediabilità dell'evento (pure non da escludersi integralmente), quantomeno da

¹⁷ Si tratta, come noto, di un meccanismo agevolmente applicabile alle violazioni formali o a quelle che risultino rimediabili (o, quantomeno, apparentemente rimediabili in base alla valutazione *ex ante* dell'organo accertatore. Sul punto, si veda AA.VV., *I nuovi reati ambientali*, a cura di Merlin, Tonello e Apicella, in *Ambiente & Sicurezza*, 2015, n. 17, pp. 79 ss.

una “difficile rimediabilità”, così da scartare, ad esempio, i fenomeni di alterazione che non presentino quelle caratteristiche strutturali richiamate per il vero sia dal Tribunale del riesame che dalla Corte di Cassazione, nonché di converso tutti i fenomeni a carattere transeunte.

Anche la collocazione sistematica del reato, dunque, può essere in tal senso di supporto per una (oggettivamente non facile) interpretazione del testo normativo.

7. Conclusione

Non deve essere comodo indossare i panni dei giudici che si trovano ad applicare queste disposizioni. Potranno essere trovate soluzioni più o meno ragionevoli, che convincono o meno nel caso concreto. Ma tutte hanno un vizio di fondo che nessun magistrato potrà eliminare: saranno una delle soluzioni possibili, precipitato di una disposizione segnata da un peccato originale che continua a sembrarci non emendabile.

ROBERTO LOSENGO – CARLO MELZI D'ERIL

* * *

CORTE DI CASSAZIONE PENALE, Sez. III – 11 ottobre 2016, n. 48318
– Pres. DI NICOLA, Est. RAMACCI – Ric. Proc. Rep. Tribunale di Asti.

Rifiuti – Trasporto non autorizzato – Art. 256, comma 1, D.Lgs. n. 152/2006 – Condotte reiterate – Abitualità – Occasionalità – Art. 131 bis c.p. – Causa di non punibilità – Tenuità del fatto – Esclusione – Sussistenza del reato.

La configurazione giuridica del reato abituale, che postula la ripetizione di condotte analoghe, distinte tra loro, ma sorrette da un unico ed unitario elemento soggettivo ed unitariamente lesive del bene giuridico tutelato, si pone in antitesi con il requisito della “non abitualità del comportamento” previsto dall’istituto della tenuità del fatto, che dunque non può trovare applicazione in ipotesi di trasporto non autorizzato di rifiuti, qualora tale attività si sia concretizzata in diversi conferimenti ripetuti nel tempo.

Tenuità del fatto e trasporto illecito di rifiuti: la sostenuta incompatibilità tra condotte plurime e presupposti dell'art. 131 *bis* c.p.

1. Considerazioni introduttive: la questione coinvolta

Con la sentenza in commento, la Corte di Cassazione è tornata su un tema che aveva già avuto modo di affrontare¹, e che è stato esaminato, in plurime occasioni, anche dalla giurisprudenza di merito²: il rapporto – o meglio, la compatibilità – tra condotte illecite reiterate e l'applicazione della causa di non punibilità prevista dall'art. 131 *bis* c.p.

Nel caso di specie, la questione è stata trattata con riferimento all'art. 256, comma 1, D.Lgs. n. 152/2006, contestato relativamente ad attività di raccolta e trasporto di rifiuti che sarebbero state svolte in assenza del necessario titolo abilitativo, e che si sarebbero concretizzate in una pluralità di conferimenti, effettuati in un arco temporale di circa quattro mesi.

In particolare, i riflettori sono stati puntati sul terzo comma dell'art. 131 *bis* c.p., sulla cui portata applicativa, relativamente all'abitudine del comportamento, si sono recentemente espresse anche le Sezioni Unite³, incidentalmente richiamate dalla sentenza in commento.

Il nodo da sciogliere, in estrema sintesi, riguarda l'interpretazione dei casi di esclusione della non abitudine del comportamento, con specifico riferimento alle ipotesi di: 1) commissione di più reati della stessa indole anche se ciascun fatto, isolatamente considerato, sia di particolare tenuità; 2) commissione di reati che abbiano ad oggetto condotte plurime, abituali e reiterate.

Sul punto – come si dirà nel prosieguo – si è creato un vero e proprio contrasto giurisprudenziale a seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 28/2015, vertente sul concetto di “(non) abitudine”, che la

¹ Si vedano, ad esempio, Corte Cass. pen., Sez. III, 13 luglio 2015, n. 29897; Corte Cass. pen., Sez. III, 8 ottobre 2015, n. 47039.

² *Ex multis*: Trib. Milano, 9 aprile 2015, n. 3936; Trib. Milano, 9 aprile 2015, n. 3937; Trib. Milano, 16 aprile 2015, n. 4195; Trib. Grosseto, 6 luglio 2015, n. 650.

³ Corte Cass. pen., Sez. Un., 6 aprile 2016, n. 13681.

sentenza in commento ha risolto optando per una interpretazione estensiva dei limiti di cui all'art. 131 *bis* c.p., e riducendo, di conseguenza, l'ambito applicativo della causa di non punibilità.

2. *Il caso in questione*

Come in parte accennato, la sentenza in esame è stata emessa con riferimento ad una ipotesi di gestione non autorizzata di rifiuti non pericolosi (relativa, come detto, ad attività di raccolta e trasporto di rifiuti urbani e speciali prodotti da terzi, costituiti prevalentemente da materiali ferrosi), in merito alla quale il Tribunale di Asti, con sentenza emessa in data 5 febbraio 2016, aveva assolto l'imputata ritenendo sussistente la causa di non punibilità della particolare tenuità del fatto.

Avverso tale provvedimento proponeva ricorso per Cassazione il Procuratore della Repubblica presso il medesimo Tribunale, che, con un unico motivo, deduceva la violazione di legge con riferimento all'art. 131 *bis* c.p., che sarebbe stato – a suo avviso – erroneamente applicato dal giudice di primo grado, in ragione della reiterazione che avrebbe caratterizzato la condotta dell'imputata, e che avrebbe dovuto precludere l'ammissibilità della causa di esclusione della punibilità su cui si era basata la pronuncia assolutoria.

Sulla base della contestazione, infatti, la condotta illecita si sarebbe concretizzata in quattro distinti conferimenti, per un quantitativo totale di materiale inferiore ad otto tonnellate, effettuati in un arco di tempo piuttosto limitato, e segnatamente nel periodo compreso tra la fine del mese di febbraio e la fine del mese di giugno dell'anno 2012.

È opportuno precisare che, da quanto si desume dal provvedimento della Suprema Corte, l'argomento relativo alla non occasionalità della condotta è stato l'unico con cui il Procuratore della Repubblica – che non avrebbe svolto, da quanto parrebbe evincersi, particolari considerazioni sulla modesta entità dell'offesa al bene giuridico tutelato dal contestato art. 256, comma 1, D.Lgs. n. 152/2006, né fatto leva sui diversi ed eterogenei precedenti penali dell'imputata – ha sostenuto l'inapplicabilità dell'art. 131 *bis* c.p.

Unicamente su tale profilo si è dunque concentrata l'analisi della Corte di Cassazione, che ha concluso per l'accoglimento del ricorso

ed il conseguente annullamento della sentenza impugnata, disponendo il contestuale rinvio degli atti alla Corte d'Appello di Torino.

3. *Le motivazioni della Cassazione*

Dopo aver sinteticamente riepilogato i presupposti applicativi della causa di non punibilità prevista dall'art. 131 *bis* c.p., la Cassazione ha affrontato l'argomento di specifico interesse, ossia la portata estensiva e i limiti del cosiddetto "*indice-criterio della non abitualità della condotta*", facendo innanzitutto riferimento ad alcune "precisazioni" già formulate in sede di legittimità, relativamente alle indicazioni presenti nella relazione illustrativa al D.Lgs. n. 28/2015.

Preliminarmente, la Corte ha osservato come il ricorso all'espressione "*non abitualità del comportamento*" debba essere inteso nel senso di non precludere il riconoscimento della causa di non punibilità esclusivamente in ragione di un precedente giudiziario, per poi evidenziare come – sempre facendo riferimento alla relazione illustrativa – il "*comportamento non abituale*" vada valutato sulla base delle condizioni indicate nel terzo comma dell'art. 131 *bis* c.p.

Proprio in merito al terzo comma, nell'affermare la "*presunzione di non abitualità*" espressa nel parere della Commissione Giustizia della Camera dei Deputati che ne ha sollecitato l'introduzione, la Corte di Cassazione ha tuttavia precisato che tale disposizione "*descriverebbe soltanto alcune ipotesi in cui il comportamento non può essere considerato non abituale, ampliando quindi il concetto di "abitualità", entro il quale potranno collocarsi altre condotte ostative alla declaratoria di non punibilità*".

In particolare, ad avviso della Suprema Corte, due delle tre ipotesi previste dalla richiamata disposizione – quelle riferite al soggetto che "*abbia commesso più reati della stessa indole, anche se ciascun fatto, isolatamente considerato, sia di particolare tenuità*" e al "*caso in cui si tratti di reati che abbiano ad oggetto condotte plurime, abituali e reiterate*" – non presupporrebbero l'accertamento giudiziale richiesto, al contrario, nell'ipotesi del "*soggetto dichiarato delinquente abituale, professionale o per tendenza*".

Sul punto, la sentenza ha sottolineato l'assenza di un dato testuale che impedisca la valutazione, sotto il profilo dell'abitualità, di condot-

te che si inseriscono nell'ambito dello stesso procedimento, giungendo anzi ad affermare come tale circostanza deponga nel senso di ammettere che le preclusioni del terzo comma operino anche in ipotesi di reati continuati⁴.

Sulla base di tali principi, il Collegio è giunto ad affermare che, nel caso di specie, il requisito della non abitualità della condotta, necessario per l'applicazione dell'art. 131 *bis* c.p., non potesse configurarsi, in quanto l'oggetto della contestazione non era costituito da un episodio isolato, bensì da comportamenti reiterati.

Al fine di avvalorare ulteriormente le proprie conclusioni, la Corte di Cassazione ha aperto un inciso sulla natura eventualmente abituale che può assumere – a determinate condizioni, ritenute sussistenti nel caso di specie – il reato di trasporto non autorizzato di rifiuti⁵, di regola istantaneo, affermando l'incompatibilità ontologica della configurazione giuridica di tale tipologia di illecito con il requisito della non abitualità previsto dall'art. 131 *bis* c.p.

Infine, la Corte ha ritenuto opportuno evidenziare una ulteriore criticità che sarebbe emersa dalla sentenza annullata – sebbene non avesse costituito oggetto di specifico rilievo da parte del Pubblico Ministero – che aveva riconosciuto sussistenti i presupposti dell'art. 131 *bis* c.p., pur avendo affermato, nelle motivazioni, che “*quanto accertato depono nel senso di un'abitualità dell'attività*”.

4. *Abitualità della condotta e tenuità del fatto: un problema risolto?*

Con la sentenza in esame, la Corte di Cassazione ha di fatto “suggerito” l'indirizzo ermeneutico più rigoroso⁶, secondo il quale do-

⁴ A tal proposito, la sentenza ha richiamato alcuni precedenti: Corte Cass. Pen., Sez. III, 1 luglio 2015, n. 43816; Corte Cass. Pen., Sez. III, 8 ottobre 2015, n. 47039; Corte Cass. Pen., Sez. IV, 7 gennaio 2016, n. 7905.

⁵ Sul punto, la Suprema Corte ha richiamato, come precedenti: Corte Cass. Pen., Sez. III, 30 novembre 2006, n. 13456; Corte Cass. Pen., Sez. III, 17 ottobre 2013, n. 45306.

⁶ Nello stesso senso anche Corte Cass. Pen., Sez. III, 13 luglio 2015, n. 29897, la quale ha affermato che la particolare tenuità del fatto è esclusa in presenza di reato continuato, che ricade tra le ipotesi di “condotta abituale” ostativa al riconoscimento del beneficio.

vrebbe considerarsi *“operante lo sbarramento del terzo comma dell’art. 131 bis c.p. anche nel caso di reati avvinti dal vincolo della continuazione”*.

Nello stesso sembrano orientate anche le citate Sezioni Unite⁷ – richiamate nella pronuncia in commento con riguardo alla generale valutazione richiesta in materia di tenuità del fatto – che, nell’ambito di una pronuncia emessa in tema di reati legati alla circolazione stradale, si sono espresse sui limiti all’applicazione dell’istituto previsti dal terzo comma dell’art. 131 *bis* c.p.

Per agio del lettore, si ritiene utile riepilogare, schematicamente, i passaggi di interesse del citato provvedimento:

a) con riferimento alla commissione di *“più reati della stessa indole”*, la Corte di Cassazione ha sostenuto che il dato letterale di tale locuzione evidenzerebbe che il concetto di *“serialità ostativa”* all’applicazione dell’art. 131 *bis* c.p. – che ha accompagnato l’*iter* della normativa – si realizzerebbe in presenza di almeno due illeciti diversi da quello oggetto del procedimento nel quale si pone il problema dell’applicabilità della causa di non punibilità. Sul punto, è stato testualmente affermato che: *“il terzo illecito della medesima indole dà legalmente luogo alla serialità che osta all’applicazione dell’istituto. (...) La pluralità dei reati può concretarsi non solo in presenza di condanne irrevocabili, ma anche nel caso in cui gli illeciti si trovino al cospetto del giudice che, dunque, è in grado di valutarne l’esistenza; come ad esempio nel caso in cui il procedimento riguardi distinti reati della stessa indole”*;

b) in merito alle condotte abituali e reiterate, le Sezioni Unite, citando a titolo di esempio i reati di maltrattamenti in famiglia ed atti persecutori, hanno affermato che la *“serialità è un elemento sufficiente a configurare l’abitudine che esclude l’applicazione della disciplina; senza che occorra verificare la presenza di distinti reati”*;

c) con riguardo al concetto di condotte plurime, pur riconoscendo che si tratta di un riferimento *“meno agevole”*, la Corte ha stabilito – ricorrendo all’esempio delle lesioni colpose commesse in violazione della normativa in materia di sicurezza sul lavoro – che *“l’unica praticabile soluzione normativa è quella di ritenere che si sia fatto riferimen-*

⁷ Si rimanda, per i riferimenti, alla nota n. 3.

to a fattispecie concrete nelle quali si sia in presenza di ripetute, distinte condotte implicate nello sviluppo degli accadimenti”, concludendo che la pluralità e la protrazione dei comportamenti conferirebbero al reato “un carattere seriale, id est abituale”.

Non ci si può esimere dal richiamare, seppur in sintesi, le diverse (quanto meno parzialmente) indicazioni che erano pervenute nel momento più prossimo all’entrata in vigore del D.Lgs. n. 28/2015, su quest’ultimo punto, dalla giurisprudenza di merito.

In una serie di sentenze pronunciate dal medesimo giudice estensore⁸, il Tribunale di Milano aveva di fatto operato una distinzione tra le fattispecie che presuppongono la necessità che l’agente ponga in essere una pluralità di condotte per integrare il reato (riferendosi alle ipotesi di reati permanenti, abituali e complessi), e le ipotesi di concorso formale o reato continuato, affermando che in quest’ultimo caso permarrebbe, per il giudice, la possibilità di verificare se ciascun fatto possa essere ritenuto, isolatamente considerato, di particolare tenuità, e all’esito di tale valutazione applicare, eventualmente, l’art. 131 *bis* c.p.

Il fatto che il legislatore abbia deciso di non ripetere, relativamente ai reati che hanno ad oggetto condotte plurime, abituali e reiterate, l’inciso relativo alla lieve entità dei singoli fatti, inserito nell’ipotesi di reati della stessa indole, è stato difatti interpretato in modo opposto rispetto alla sentenza in commento, avendo il giudice ritenuto che la differenza tra le due discipline costituirebbe la riprova della diversa valutazione dei casi ad esse riconducibili operata dal legislatore, che avrebbe inteso attribuire un maggiore disvalore alla commissione di più reati della stessa indole posti in essere in momenti isolati e indipendenti, rispetto alle condotte illecite che possono inquadarsi

⁸ Ci si riferisce alle sentenze del Tribunale di Milano citate nella nota n. 2, tutte pronunciate dal dott. Marco Tremolada, che si sono espresse in materie del tutto eterogenee: dal maltrattamento di animali al tentato furto al supermercato, passando per la truffa e la sostituzione di persona. Per un approfondimento sulle citate pronunce, si rimanda a G. ALBERTI, *La particolare tenuità del fatto (art. 131-bis): tre prime applicazioni da parte del tribunale di Milano*. Trib. Milano, 9 aprile 2015, n. 3937, Giud. Tremolada (maltrattamento di animali); Trib. Milano, 9 aprile 2015, n. 3936, Giud. Tremolada (tentato furto in supermercato); Trib. Milano, 16 aprile 2015, n. 4195, Giud. Tremolada (truffa e sostituzione di persona), in www.dirittopenalecontemporaneo.it.

nell'ambito di un medesimo disegno criminoso o, comunque, di un contesto spazio-temporale "omogeneo" (analogo, verrebbe da dire, a quello che ha caratterizzato le condotte su cui ha deliberato la sentenza in commento).

Secondo i richiamati arresti del Tribunale milanese, i limiti all'applicazione della causa di non punibilità dovrebbero essere interpretati restrittivamente – come un'eccezione, anziché come una regola – anche in ragione del fatto che si tratta di un istituto favorevole all'imputato da utilizzare, per l'appunto, conformemente al principio del *favor rei*.

Nello stesso senso si era espresso il Tribunale di Grosseto⁹, che aveva evidenziato come la riconduzione del reato continuato – soprattutto quando i reati unificati dal vincolo di cui all'art. 81 cpv. c.p. sono i medesimi – nella categoria di quelli che hanno ad oggetto "*condotte plurime, abituali e reiterate*", non solo si porrebbe in contrasto con il dato letterale della disposizione, ma – ancor più – svuoterebbe di significato le espressioni utilizzate dal legislatore e, molto probabilmente, le loro finalità.

Tali indicazioni, per quanto potenzialmente contrastanti con le linee-guida delle Sezioni Unite, sembrano, tuttavia, condivisibili.

Come già evidenziato da altri commentatori, "*la scelta di adottare un concetto diverso di quello di "occasionalità" esprime la volontà di conferire all'istituto un ambito di applicazione quanto più ampio possibile. Escludere tout court il reato continuato dall'area di operatività dell'art. 131 bis c.p. condurrebbe – anche in considerazione della facilità con cui in giurisprudenza viene riconosciuta la continuazione – ad ottenere l'effetto contrario, confinando l'applicazione dell'istituto ai soli comportamenti isolati – occasionali, verrebbe da dire –, risultato che si voleva evitare, appunto, preferendo il concetto di "non abitualità"*¹⁰.

Il problema più rilevante che, in conclusione, parrebbe emergere dalla sentenza in commento, deve individuarsi nel consolidamento di un orientamento esegetico che, limitando il campo di applicazione dell'art. 131 *bis* c.p. – attraverso l'interpretazione estensiva dei limiti

⁹ Per i riferimenti del provvedimento si rimanda alla nota n. 2.

¹⁰ G. ALBERTI, *In tema di particolare tenuità del fatto e reato continuato* (nota a Trib. Grosseto, 6 luglio 2015, n. 650, Giud. Mezzaluna), in www.dirittopenalecontemporaneo.it, p. 6.

previsti dal terzo comma della medesima disposizione – si pone indirettamente in contrasto con gli obiettivi di deflazione processuale indubbiamente perseguiti dal Legislatore con l'introduzione dell'istituto della tenuità del fatto¹¹.

Potrebbe configurarsi – in altri e più chiari termini – una sorta di “effetto collaterale”, che proprio nell'ambito delle contravvenzioni ambientali, e con specifico riferimento all'art. 256, comma 1, D.Lgs. n. 152/2006, potrebbe trovare una delle più alte forme di espressione.

Per quanto, difatti, la norma preveda condotte illecite integranti reati istantanei – e, come riconosciuto anche dalla sentenza in commento, solo eventualmente abituali – non c'è dubbio che, nella prassi, la stessa venga spesso contestata con riferimento a condotte plurime – o quanto meno non isolate – che rientrano nel concetto di “gestione”, e che sarebbero potenzialmente idonee, per la scarsa offensività che solitamente le caratterizza, a beneficiare della causa di esclusione della punibilità di cui all'art. 131 *bis* c.p. (o, quanto meno, a non esserne escluse *tout court*).

ELISA MARINI

* * *

CORTE DI CASSAZIONE PENALE, Sez. III – 31 agosto 2016, n. 35850 –
Pres. Rosi, Est. Di Stasi – Ric. T.F.

Acqua e inquinamento idrico – Scarico senza autorizzazione – Laboratorio di dialisi – Nozione di acque reflue industriali – Qualificazione di attivi-

¹¹ Di diverso avviso si è dimostrato, anche al di fuori della sentenza in commento, il Giudice relatore, Dott. Ramacci, che al momento dell'entrata in vigore dell'istituto della tenuità del fatto, con specifico riguardo ai reati ambientali, aveva al contrario manifestato, in un proprio contributo dottrinale, “*non poche preoccupazioni per gli effetti che potrà avere nella quotidiana applicazione, sebbene, almeno a parole, ci si sia preoccupati di specificare che l'introduzione delle nuove norme non costituisce 'neanche indirettamente una forma di depenalizzazione'*”. Si veda, in proposito, L. RAMACCI, *Note in tema di non punibilità per particolare tenuità del fatto e reati ambientali*, in www.lexambiente.it p. 1.

Nell'ambito del citato contributo, l'autore ha esposto i medesimi principi, in tema di abitudine, espressi nella sentenza in commento.

tà produttive – Criterio distintivo tra insediamenti civili e insediamenti produttivi – Acque di emodialisi.

Per determinare le acque che derivano dalle attività produttive occorre procedere a contrario, vale a dire escludere le acque ricollegabili al metabolismo umano e provenienti dalla realtà domestica, anche perché le attività produttive non necessitano per essere tali di un vero e proprio stabilimento: l'insediamento può essere effettuato anche in un edificio che non abbia complessivamente destinazione industriale; sicché il criterio distintivo tra insediamenti civili e insediamenti produttivi deve essere ricercato in concreto sulla base dell'assimilabilità o meno dei rispettivi scarichi, per quantità e qualità dei reflui, a quelli provenienti da insediamenti abitativi.

Insediamenti industriali o civili? Dipende dalla qualità del refluo scaricato

1. Premessa

La Corte di Cassazione, nel decidere un ricorso avverso una condanna per il reato di cui all'art. 137, comma 1, del D.Lgs. n. 152/2006 (scarico di acque reflue industriali senza autorizzazione), è stata di nuovo chiamata a delineare i confini della nozione di acque reflue industriali, di cui all'art. 74, comma 1, lett. *b*), in base al quale sono considerate acque reflue industriali “*qualsiasi tipo di acque reflue scaricate da edifici o impianti in cui si svolgono attività commerciali o di produzione di beni, diverse dalle acque reflue domestiche e dalle acque meteoriche di dilavamento*”.

In particolare, il Collegio ha definito qual è il criterio principe per distinguere tali acque da quelle domestiche e dunque tra reato e illecito amministrativo nel caso di scarico senza autorizzazione.

2. Il caso in questione

Vediamo il caso in questione. Il titolare di un laboratorio di emodialisi scaricava, senza la prescritta autorizzazione, le acque impiegate dalle attrezzature tecniche per la somministrazione della terapia emo-

dialitica. Dai pochi cenni presenti in motivazione, si può intuire che le acque reflue di tale laboratorio, dopo essere transitate da un punto di raccolta di acque piovane, giungevano in un corpo ricettore. A seguito di tali eventi, nei confronti del legale rappresentante del laboratorio veniva elevata la contestazione di cui all'art. 137, comma 1, D.Lgs. n. 152/2006.

Il Tribunale di Nocera Inferiore riconosceva la responsabilità dell'imputato in ordine al reato di cui all'art. 137, comma 1, D.Lgs. n. 152/2006, condannandolo, concesse le attenuanti generiche, alla sola pena dell'ammenda. L'imputato proponeva appello, lamentando l'assenza dei presupposti di fatto e di diritto per la sussistenza del reato e chiedendo l'assoluzione. Egli deduceva, tra l'altro, che i reflui provenienti dal centro di emodialisi non erano assimilabili ai reflui domestici, poiché tali centri non erano compresi nella delibera della Regione Campania, deputata alla selezione di quelle attività produttive i cui reflui erano assimilabili per equivalenza ai domestici¹.

Con ordinanza la Corte di Appello di Salerno, convertito l'appello in ricorso per Cassazione, ha trasmesso gli atti alla Suprema Corte, che ha concluso ritenendo inammissibile il ricorso e condannando l'imputato al pagamento dell'ammenda e delle spese processuali.

3. *Una sintesi della motivazione*

La Suprema Corte decide come anticipato e, nel formulare le prime considerazioni, si muove, per così dire, in "acque sicure". Tanto è vero che, nelle prime righe fa esplicito riferimento alla nota regola secondo cui lo scarico senza autorizzazione ha rilevanza penale solo se ha ad oggetto acque reflue industriali².

¹ Il motivo di ricorso viene così letteralmente sintetizzato: "*in base alla normativa regionale vigente all'epoca dei fatti, i reflui provenienti dal Centro di Emodialisi non erano assimilabili a reflui industriali né per categoria né per attività, difettando la menzione dei Centri di Emodialisi nell'elenco delle attività i cui scarichi venivano definiti industriali*".

² Sul punto sia consentito per approfondimenti il rimando a C. MELZI D'ERIL, *Art. 137 D.Lgs. n. 152/2006, in Codice penale commentato*, fondato da E. Dolcini e G. Marinucci, diretto da E. Dolcini e G.L. Gatta, Tomo III, IV ed., 2015, pp. 3031 s.

Fatta questa premessa, la Corte prosegue cercando di rispondere al quesito circa la natura, industriale o domestica, delle acque scaricate dai laboratori in questione e a tale proposito, esamina le relative definizioni legislative di acque reflue industriali e domestiche.

La definizione di acque reflue industriali, contenuta nel già richiamato art. 74, comma 1, lett. *b*), D.Lgs. n. 152/2006, indica, quali elementi di discriminazione tra natura industriale o domestica delle acque, quello della provenienza del refluo con l'espressione "*scaricate da edifici e impianti in cui si svolgono attività commerciali e quello qualitativo, con la formula "diverse dalle acque reflue domestiche"*".

Il Collegio, richiamando il suddetto articolo, definisce i reflui industriali come quelle acque derivanti dallo svolgimento di attività produttive e non attinenti prevalentemente al metabolismo umano. Nelle righe successive la Corte tuttavia precisa che lo svolgimento di una attività produttiva non dipende dalla natura industriale o civile dello stabilimento in cui questa è esercitata, poiché una simile attività può essere svolta anche in un immobile che non ha destinazione esclusivamente industriale. Per distinguere tra natura domestica o industriale delle acque, quindi, non assume importanza, a parere della Corte, né la struttura dell'edificio, né la destinazione d'uso del medesimo, quanto la natura effettiva dell'attività in questo esercitata.

In tema, la Suprema Corte prosegue, affermando che il criterio distintivo tra attività civili e produttive deve essere individuato nell'assimilabilità "*o meno dei rispettivi scarichi, per quantità e qualità dei reflui, a quelli provenienti da insediamenti abitativi*". Il Collegio, dunque, ritiene che il discriminante tra natura domestica o industriale delle attività, e quindi delle acque, sia in ultima analisi da ricercare nel criterio della qualità del refluo.

L'importanza del criterio qualitativo, così continua la Corte, è ribadita anche all'art. 101, comma 7, lett. *e*) che, a chiare lettere, condiziona la possibilità di assimilare alle acque reflue domestiche acque che, per provenienza e composizione, ricadrebbero invece nella definizione di acque reflue industriali, tra l'altro in presenza "*di caratteristiche qualitative equivalenti a quelle domestiche*".

Pertanto, il Collegio rileva che le acque scaricate da un centro di emodialisi non possono essere in alcun modo equiparate ai reflui domestici, poiché qualitativamente differenti da esse. Più precisamente,

“le acque prodotte da un centro di emodialisi (...) in quanto provenienti da una attività che ha a oggetto l’effettuazione di prestazioni terapeutiche (...) sono caratterizzate dalla presenza di sostanze estranee sia al metabolismo umano che alle attività domestiche”.

Tra i motivi di ricorso, poi, come già accennato, l’imputato sosteneva la natura non industriale dei reflui, in base alla delibera della Giunta Regionale campana dell’agosto del 2008, che avrebbe introdotto l’equivalenza tra acque reflue domestiche e acque dei laboratori di emodialisi.

La Corte, resasi conto dell’insussistenza del rilievo, afferma che proprio la normativa regionale richiamata dall’imputato non menzionava affatto, tra gli scarichi assimilabili alle acque reflue domestiche, quelli dei centri di emodialisi. E sottolinea che, in ogni caso, la citata deroga regionale avrebbe potuto essere applicata solo se le acque industriali assimilabili avessero avuto caratteristiche qualitative equivalenti a quelle domestiche.

Insomma, mentre l’imputato sostiene che le acque scaricate dal laboratorio emodialitico possono essere equiparate per espressa deroga regionale alle acque reflue domestiche, circostanza che implicherebbe, al limite, la sola sanzione amministrativa, la Corte dichiara inammissibile il ricorso, classificando quei reflui come industriali in base al criterio qualitativo.

In conclusione, rilevata la manifesta infondatezza del motivo di ricorso, la Suprema Corte condanna il ricorrente al pagamento delle spese processuali e della sanzione pecuniaria nella misura, ritenuta equa, indicata nel dispositivo.

4. Qualche dubbio sul criterio scelto per individuare le acque reflue industriali

Il nucleo centrale della sentenza in commento riguarda l’individuazione di quale criterio vada utilizzato per l’identificazione della natura industriale delle acque reflue. Quello individuato dalla Corte, tuttavia, non sembra meritare di essere privilegiato, stando a un’analisi della lettera della legge.

La definizione di acque reflue industriali è stata oggetto negli anni di una serie di modifiche, in base alle quali veniva individuato come

criterio per riconoscere la natura delle acque, talvolta la composizione dei reflui³, talvolta la provenienza.

L'ultima versione del testo, introdotta con il D.Lgs. n. 4/2008 e sopra richiamata, qualifica taluni tipi di acque come reflui industriali, non solo se provenienti da edifici o impianti in cui si svolgono attività commerciali o di produzione di beni, ma altresì diversi dalle acque domestiche.

La dottrina più convincente ritiene che quello della provenienza sia, oggi, il criterio "principe" da utilizzare per individuare il discrimine tra acque domestiche e industriali⁴. Questa interpretazione sembra non solo quella più conforme al testo normativo, ma anche quella più ragionevole alla luce della evoluzione legislativa. È proprio nell'ultima versione dell'art. 74, comma 1, lett. b), infatti, che vengono eliminati sia l'avverbio "qualitativamente", sia una specificazione che faceva confluire le acque meteoriche nella nozione di acque reflue in-

³ La prima definizione di acque reflue industriali (art. 2 dell'abrogato D.Lgs. n. 152/1999, come novellato dal D.Lgs. n. 258/2000) poneva l'accento sul criterio della provenienza, senza però trascurare il criterio qualitativo, e così era formulata: "qualsiasi tipo di acque reflue scaricate da edifici o installazioni in cui si svolgono attività commerciali o di produzione di beni, diverse dalle acque reflue domestiche e dalle acque meteoriche di dilavamento". La prima versione dell'art. 74, comma 1, lett. b), D.Lgs. n. 152/2006, recitava: "qualsiasi tipo di acque reflue provenienti da edifici od installazioni in cui si svolgono attività commerciale o di produzione di beni, differenti qualitativamente dalle acque reflue domestiche e da quelle meteoriche di dilavamento", testo che sembrava porre viceversa l'accento sull'utilizzo del criterio qualitativo, come precisato da S. MAGLIA, M.V. BALOSI, *Il nuovo concetto di scarico, con particolare riferimento alla nozione di acque reflue industriali*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2013, 8-9, p. 322.

⁴ Così G. DE SANTIS, *Diritto penale dell'ambiente*, Milano, 2012, p. 310; A.L. VERGINE, *Natura e qualità dei reflui scaricati*, in questa *Rivista*, 2012, p. 579, nonché EAD, *nota a Corte Cass. pen., Sez. III, 23 maggio 2008*, e *Corte Cass. pen., Sez. III, 5 marzo 2008*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2008, p. 540; sembrano di contrario avviso P. FIMIANI *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, 2015, p. 186, secondo cui andrebbe "posto l'accento, quale elemento specializzante, non tanto sulla natura commerciale o meno dell'attività dal cui ambito fuoriesce lo scarico, ma sulla circostanza che le acque reflue derivino o meno dal metabolismo umano e da attività domestiche", nonché L. BISORI, *Inquinamento delle acque*, in *Reati contro l'ambiente e il territorio*, a cura di M. Pelissero, Torino, 2013, p. 142, secondo cui "l'interpretazione sistematica induce a conferire prevalenza classificatoria, tra i due criteri menzionati, a quello incentrato sulla qualità del refluo".

dustriali, in base a una loro caratteristica qualitativa, ovvero che fossero “*venute in contatto con sostanze o materiali, anche inquinanti, [...] connessi con le attività esercitate nello stabilimento*”. La cancellazione di questi due elementi, entrambi volti a caratterizzare le acque industriali in base alla qualità del refluo, persuade della bontà della ipotesi sopra formulata, ovvero che il criterio oggi da privilegiare per distinguere tra le diverse tipologie di acque sia quello della provenienza.

Una simile opzione, che non considera, almeno di primo acchito, la qualità del refluo, sembra non essere in contrasto con la scelta dell’ordinamento – almeno per quanto riguarda le contravvenzioni contenute nel D.Lgs. n. 152/2006 – di collegare la risposta penale alla tutela della funzione di controllo della pubblica amministrazione, e non alla effettiva salvaguardia delle risorse ambientali⁵.

Tuttavia, non ci si può nascondere che il criterio qualitativo abbia ancora una certa importanza. In primo luogo, la stessa definizione di acque industriali, come già detto, fa riferimento alla necessità che tali reflui siano diversi da quelli domestici. Anche la definizione di acque reflue domestiche, poi, complementare a quella di refluo industriale, rimanda al parametro qualitativo. E infine, l’art. 101, comma 7, lett. e) del testo Unico, nel dettare i criteri di assimilabilità, precisa che tali assimilazioni sono possibili solo se i reflui hanno caratteristiche qualitative equivalenti a quelle domestiche⁶.

La Corte, nel caso in esame, come detto, sembra invece trascurare quasi del tutto il criterio della provenienza del refluo per individuarne la natura. In quest’ottica, in uno dei primi passaggi della sentenza, i giudici pongono l’accento sul fatto che l’esercizio di un’attività produttiva non necessita di un vero e proprio stabilimento industriale e che, quindi, questa può anche essere esercitata in un edificio a prevalente destinazione abitativa. La Suprema Corte afferma, poi, che sono

⁵ Sul tema in generale, C. RUGA RIVA, *Diritto penale dell’ambiente*, Torino, 2016, pp. 86; nonché, A.L. VERGINE, *Acque. Nota introduttiva*, in *Commentario breve alle leggi penali complementari*, a cura di F.C. Palazzo e C.E. Paliero, Padova, 2007, pp. 66.

⁶ Sul punto, volendo, C. MELZI D’ERIL, *Reflui industriali, acque meteoriche di dilavamento: arresti (e qualche inciampo) nella giurisprudenza*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2013, p. 726.

le caratteristiche qualitative dei reflui a distinguere attività industriali e civili e, di conseguenza, la natura delle relative acque scaricate.

Ebbene, il Collegio nel condurre il ragionamento sembra creare una sorta di “cortocircuito”. Vediamo perché: per distinguere i due ormai noti tipi di acque il legislatore ricorre a due criteri, quello della provenienza e quello qualitativo. Tra questi, in assenza di indicazioni precise nel testo normativo, gli interpreti hanno cercato di capire a quale rivolgersi in via principale. Se, tuttavia, il criterio della qualità delle acque viene utilizzato per definire anche la tipologia della provenienza, è del tutto ovvio che l’unico criterio decisivo diventa quello della qualità, poiché da questo, in definitiva, dipende anche quello della provenienza.

Ciò è tanto vero che, secondo la Corte, quel che conta ai fini definitivi è la qualità degli scarichi, indipendentemente dall’effettiva attività svolta e dalla natura dello stabilimento da cui provengono; il solo fatto che le acque reflue scaricate dal centro di emodialisi siano qualitativamente differenti da quelle provenienti da un insediamento abitativo determina perciò la natura industriale delle stesse.

Ad analogo risultato si sarebbe potuti giungere in modo più semplice – e soprattutto lineare con la lettera della legge – osservando come un centro di emodialisi possa essere considerato un edificio dove si svolgono attività commerciali o di produzione di beni, intendo per tali i servizi erogati dal centro medesimo.

Leggendo il testo della sentenza, dunque, se tanto le premesse quanto gli esiti appaiono condivisibili, non altrettanto sembra potersi dire, a parere di chi scrive, del percorso argomentativo. Ancora una volta la distinzione tra acque viene basata prevalentemente su un criterio qualitativo, mentre è auspicabile che i giudici abbandonino questa affezione verso “l’antico” per accogliere la diversa soluzione interpretativa che, oggi, sembra quella più convincente.

CARLO MELZI D’ERIL – GIULIA ROTA

* * *

I

CORTE DI CASSAZIONE PENALE, SEZ. III – 16 luglio 2016, n. 673 –
Pres. Amoresano, Est. Liberati

II

CORTE DI CASSAZIONE PENALE, SEZ. FERIALE – 1 settembre 2016,
n. 42 – *Pres. Fumo, Est. Mengoni*

Rifiuti – Reati ambientali – Trasporto di rifiuti pericolosi – Formulari di identificazione rifiuti riportanti dati falsi – D.Lgs. n. 121/2011 – Efficacia interpretativa – Continuità del regime sanzionatorio – Falso ideologico del privato in atto pubblico – Non sussiste – Attestazione del privato a mero contenuto dichiarativo – Fatto non previsto dalla legge come reato.

Rifiuti – Reati ambientali – Trasporto di rifiuti pericolosi – Formulari di identificazione rifiuti riportante dati falsi – D.Lgs. n. 121/2011 – Efficacia innovativa – Fatto non previsto dalla legge come reato.

Il trasporto di rifiuti pericolosi con formulari recanti dati inesatti o incompleti non integra la condotta di falso richiamata quoad poenam dall'art. 258, comma 4 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, dato che i formulari non hanno contenuto certificativo ma dichiarativo.

La previsione del decreto legislativo 7 luglio 2011, n. 121 con cui (in attesa dell'efficacia della disciplina SISTRI) è stata reintrodotta la vigenza dell'art. 258, comma 4 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 nella versione antecedente alla riforma del decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205 ha portata innovativa e non interpretativa, dunque i fatti commessi antecedentemente non sono più previsti dalla legge come reato.

Formulari incompleti o inesatti: il fatto non è previsto dalla legge come reato

1. *I principi di diritto, i precedenti giurisprudenziali ed il contrasto sulla natura “innovativa” o “interpretativa” dell’art. 4 D.Lgs. n. 121/2011*

La Corte di Cassazione, con la prima sentenza in commento, ha annullato la sentenza di condanna relativa ad un trasporto di rifiuti pericolosi (eternit) documentato con formulari riportanti dati non corrispondenti al vero relativamente all’identificazione del produttore, del trasportatore e del mezzo impiegato.

Il Tribunale e la Corte d’Appello avevano, al contrario, affermato la responsabilità penale dell’imputato per il reato di cui all’art. 258, comma 4 D.Lgs. n. 152/2006 ed all’art. 483 c.p. (in quanto ad esso si rinvia *quoad poenam* nella fattispecie del Testo Unico Ambientale).

La Corte, richiamando senza ulteriore commento precedenti sentenze (ed in particolare la decisione del 2013 che rammenteremo in seguito), ha statuito che tale condotta non integra il reato di falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico, giacché il formulario di identificazione dei rifiuti è un documento recante un’attestazione del privato a contenuto meramente dichiarativo, avente natura diversa dal certificato di analisi dei rifiuti (a cui l’art. 258, comma 4 D.Lgs. n. 152/2006 correla la fattispecie incriminatrice del codice penale).

Il principio, pur condivisibile, merita un approfondimento alla luce della normativa intertemporale relativa alla disciplina penale del Sistema informatico di controllo di tracciabilità dei rifiuti (SISTRI), che era stata introdotta dal D.Lgs. n. 205/2010 e che aveva dato luogo – per effetto dello slittamento del termine di applicazione del Sistema – ad un acceso contrasto interpretativo sulla vigenza o meno della fattispecie di cui all’art. 258, comma 4 D.Lgs. n. 152/2006, nella versione antecedente al decreto “correttivo”; contrasto che, come vedremo, ha avuto una recente appendice in sede di legittimità.

La disposizione incriminatrice prevedeva (e tuttora prevede) che: *“Chiunque effettua un trasporto di rifiuti senza il formulario di cui all’art. 193, ovvero indica nel formulario dati incompleti o inesatti, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 1.600 a euro 9.300. Si applica la pena di cui all’art. 483 c.p. nel caso di trasporto di rifiuti pericolosi. Tale ultima pena si applica anche a chi, nella predispo-*

sizione di un certificato di analisi di rifiuti, fornisce false indicazioni sulla natura, sulla composizione e sulle caratteristiche chimico - fisiche dei rifiuti e a chi fa uso di un certificato falso durante il trasporto”.

Sino all’emanazione del D.Lgs. n. 205/2010, l’interpretazione costante della norma militava per l’applicazione della pena prevista dall’art. 483 c.p. sia al caso di trasporto di rifiuti pericolosi con formulari contenenti dati non rispondenti al vero, sia a quello di predisposizione o utilizzo di un certificato di analisi falso (indipendentemente dalla natura pericolosa o non pericolosa dei rifiuti).

Senonchè, il decreto del dicembre 2010 introduceva una rilevante modifica alla fattispecie, prevedendo l’abrogazione dell’art. 258, comma 4 e l’entrata in vigore della nuova disposizione “sostitutiva”, in concomitanza con la data in allora prevista per il “debutto” del SISTRI dal decreto ministeriale 17 dicembre 2009.

La nuova versione dell’art. 258, comma 4 prevedeva (ed anch’essa tuttora prevede) che: *“Le imprese che raccolgono e trasportano i propri rifiuti non pericolosi di cui all’art. 212, comma 8, che non aderiscono, su base volontaria, al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all’art. 118 bis, comma 2, lettera a), ed effettuano il trasporto di rifiuti senza il formulario di cui all’art. 193 ovvero indicano nel formulario stesso dati incompleti o inesatti sono puniti con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 1.600 ad euro 9.300. Si applica la pena di cui all’art. 483 c.p. a chi, nella predisposizione di un certificato di analisi di rifiuti, fornisce false indicazioni sulla natura, sulla composizione e sulle caratteristiche chimico - fisiche dei rifiuti e a chi fa uso di un certificato falso durante il trasporto”.*

Evidente, dunque, il restringimento sia dell’ambito soggettivo dell’illecito amministrativo (non più “chiunque”, bensì una categoria ben determinata di imprenditori) che, soprattutto di quello oggettivo dell’illecito penale: la sanzione, che richiama ancora l’art. 483 c.p., è infatti limitata alla condotta di predisposizione ed utilizzo di certificati falsi, senza alcun rimando ai formulari di trasporto.

Come noto, il termine di applicabilità della disciplina SISTRI venne però rinviato, creando conseguentemente un vero e proprio vuoto di tutela normativo, in quanto da un lato la previsione del “vecchio” art. 258, comma 4 era abrogata e dall’altro il “nuovo” art. 258, comma

4 non poteva ancora considerarsi in vigore, in quanto appunto legato “a doppio filo” all’operatività del regime SISTRI.

Il Legislatore correva ai ripari l’anno successivo con il D.Lgs. n. 121/2011, con il quale si statuiva l’assoggettabilità delle condotte illecite alle previsioni del “vecchio” art. 258, comma 4, fino alla decorrenza degli obblighi di operatività del SISTRI.

Segnatamente l’art. 4, comma 2 del decreto aggiungeva due commi alla disposizione transitoria di cui all’art. 39 D.Lgs. n. 205/2010, stabilendo che: *“I soggetti di cui all’articolo 188 ter, commi 1, 2, 4 e 5, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, che, fino alla decorrenza degli obblighi di operatività del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all’articolo 188 bis, comma 2, lettera a), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, non adempiono alle prescrizioni di cui all’articolo 28, comma 2, del decreto del Ministro dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare 18 febbraio 2011, n. 52, sono soggetti alle relative sanzioni previste dall’articolo 258 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, nella formulazione precedente all’entrata in vigore del presente decreto”*.

Non vi è dubbio che anche tale interpolazione sia stata redatta in maniera alquanto infelice, dato che contempla come soggetti obbligati quelli individuati da un articolo, 188 *ter*, anch’esso introdotto dal D.Lgs. n. 205/2010 e rimasto a sua volta “in sospeso” in attesa dell’operatività del SISTRI, e correla il precetto all’osservanza dell’art. 28 disposto del decreto ministeriale SISTRI in allora vigente, anziché richiamare più semplicemente gli adempimenti di cui agli artt. 190 e 103 del Testo Unico Ambientale.

Nonostante tale formulazione non del tutto coerente e lineare, la comune lettura della disposizione era quella dell’espressione di una *voluntas legis* volta ad una “reviviscenza” (anche se temporanea) dell’originaria fattispecie incriminatrice.

Sul punto, dunque, maturava un contrasto tra l’orientamento che sosteneva l’irretroattività della disposizione che aveva reintrodotta la validità del pregresso assetto sanzionatorio (conseguendone la non rilevanza penale di tutte le condotte commesse sino all’entrata in vigore del D.Lgs. n. 121/2011) ¹ e quello che, invece, affermava la portata

¹ Sul punto, si veda ad esempio la nota di A.L. VERGINE, *Trasporto di rifiuti senza formulario e irrilevanza penale del fatto commesso prima del 16 agosto 2011*, in

meramente interpretativa della disposizione in questione, e pertanto la perdurante vigenza, senza iato – anche prima dell'intervento “ripri-
stinatorio” – della disposizione incriminatrice originaria.

La questione veniva affrontata in termini non conformi da diverse sentenze, sino ad essere “risolta” dalla Sezione III, con l'articolata decisione n. 3692 del 17 dicembre 2013.

Pur dando atto puntualmente dei diversi orientamenti, il Collegio (che avrebbe potuto, proprio alla luce di tale riconosciuto contrasto, rimettere la questione alle Sezioni Unite) si schierava per la soluzione volta ad individuare una natura interpretativa del D.Lgs. n. 121/2011, ritenuta “*più ragionevole e conforme all'effettiva volontà del legislatore*”.

Lo sforzo esegetico della sentenza del 2013 parte infatti da un richiamo alla relazione al decreto legislativo, laddove si esplicava la validità dell'originario regime sanzionatorio, in pendenza del regime dualistico di coesistenza tra il sistema di tracciabilità “tradizionale” (formulari, registri di carico e scarico e MUD) e quello informatico, e sino alla piena operatività del SISTRI.

La disposizione “completata” dall'art. 4, comma 2 D.Lgs. n. 121/2011, dunque, si sarebbe limitata a “chiarire” quanto sarebbe già stato implicito nella norma transitoria D.Lgs. n. 205/2010, consentendo dunque di ritenere penalmente rilevanti anche le condotte commesse antecedentemente alla suddetta “interpretazione autentica” ed escludendo di converso che si configurasse un'ipotesi di retroattività della norma incriminatrice.

In conclusione: la fattispecie incriminatrice di cui all'art. 258, comma 4 (nella versione *ancien régime*) doveva considerarsi ininterrottamente idonea a sanzionare le condotte ivi contemplate.

Qui tuttavia interviene, nella sentenza del 2013, il punto di rottura rispetto ad altra pregressa lettura della fattispecie in questione, pervenendo per altra via al restringimento oggettivo dell'ambito di applicazione della stessa, con l'esclusione dei formulari dal perimetro dei documenti suscettibili di falsità (o falsificazione penalmente rilevante), ed esprimendo il principio di diritto ora tralattivamente riportato dalla prima decisione in commento

questa *Rivista*, n. 5/2012, p. 585 ss., a commento della sentenza Cass. Sez. III penale, 24 aprile 2012, n. 15732.

Disattendendo infatti, il testuale “abbinamento” tra l’indicazione di dati incompleti o inesatti nel formulario di trasporto di rifiuti pericolosi e la pena dell’art. 483 c.p., l’Estensore rileva perspicuamente che esso non ha giuridicamente ragion d’essere, in quanto la disposizione codicistica sul falso si riferisce all’attestazione di fatti di cui l’atto è destinato a provare la verità (dunque, a carattere certificativo) mentre il formulario “*si concreta in una mera attestazione del privato, avendo, in sostanza, un contenuto meramente dichiarativo*”.

La sentenza viene dunque ad introdurre un distinguo tra la falsità nei formulari (che rimarrebbe comunque penalmente irrilevante, sia pure nella sostenuta invarianza del regime sanzionatorio di cui all’art. 258, comma 4 D.Lgs. n. 152/2006) e la falsità nei certificati di analisi, essa invece penalmente rilevante in quanto i rapporti di prova di laboratorio rispondono ad un’esigenza di certezza pubblica, provenendo da soggetti qualificati ed abilitati all’esercizio professionale.

In altri termini, la falsa attestazione nei formulari di trasporto (anche se relativi a rifiuti pericolosi) non costituisce reato.

Questo, in sostanza, il principio poi ribadito dalle sentenze successive della stessa Sezione III, tra cui quella in commento del marzo 2016 e, prima, la decisione del 29 ottobre 2015, n. 43615.

Decisioni, quelle ora menzionate, che non si soffermano più sul problema della disciplina temporale e sull’interferenza dei differimenti del sistema SISTRI nel frattempo maturati (di cui si dirà in seguito), limitandosi a riproporre, per il vero abbastanza acriticamente, il principio affermato dalla decisione del 2013 in ordine alla riferibilità della fattispecie incriminatrice ai soli certificati di analisi.

A prendere espressa posizione contraria rispetto all’orientamento espresso dalla Sezione III in ordine alle disposizioni transitorie ed alla valenza innovativa o retroattiva del D.Lgs. n. 121/2011 è stata invece, più recentemente, la seconda sentenza in commento (pronunciata, e sollecitamente motivata, dalla Sezione feriale del 2016).

Il Supremo Collegio era chiamato a giudicare sul ricorso interposto avverso la sentenza di condanna, doppia conforme, del Tribunale e della Corte d’Appello, relativa ad un trasporto di rifiuti pericolosi con formulario recante false attestazioni sulla provenienza e destinazione dei residui, effettuato nel marzo 2009 (condotta che dunque, secondo la lettura “innovativa” e non “interpretativa” avrebbe dovuto consi-

derarsi non più prevista dalla legge come reato, in quanto appunto consumata prima dell'entrata in vigore della norma di "reviviscenza sanzionatoria", appunto il D.Lgs. n. 121/2011).

La Corte ha accolto il ricorso sul punto e per l'effetto ha annullato senza rinvio la sentenza di condanna, sancendo appunto la natura innovativa del decreto del 2011 e, di conseguenza, l'irrilevanza penale delle condotte commesse sino al 16 agosto 2011.

In motivazione, la sentenza afferma espressamente "*non condivisibile la tesi che attribuisce alla disposizione in esame natura di norma interpretativa, con conseguente effetto retroattivo ed applicazione anche per il passato di una norma sanzionatrice penale già abrogata dal legislatore con cessazione della sua efficacia*" (e qui il riferimento va espressamente alla difforme lettura prospettata della menzionata sentenza del 2013); "*in senso contrario, infatti, depone la mancanza di qualsivoglia, esplicita manifestazione di volontà del legislatore al riguardo, ditalchè non appare consentito pervenire al medesimo risultato attraverso un intervento dell'interprete, per di più in malam partem*".

Osserva infine la Sezione feriale che certamente rientra nei poteri del legislatore abrogare una norma che a sua volta aveva abrogato una norma incriminatrice (peraltro con effetto immediato), ma la fattispecie sanzionatoria può "tornare in vita" solo dopo l'entrata in vigore della legge che la ha reintrodotta, in ossequio ai principi costituzionali di legalità ed irretroattività della norme penali.

La lettura della disposizione del D.Lgs. n. 121/2011 come "interpretativa", dunque, deve cedere il passo ad una esegesi adeguatrice che non si ponga in contrasto con l'art. 25 della Costituzione.

Afferma dunque, per sintesi, la sentenza di agosto 2016: al cattivo operato del legislatore non si può rimediare attribuendogli una volontà virtuosa, se essa non è chiaramente espressa, e ledendo i diritti costituzionali dell'imputato.

Gli esiti delle sentenza in commento, pur con la stessa formula assolutoria, si fondano quindi su argomentazioni diverse, e forse non del tutto "concilianti" o "conciliate" tra loro.

Va detto però, e su ciò si soffermerà il successivo paragrafo, che l'intero quadro normativo ed interpretativo potrebbe necessitare di un'ulteriore rilettura quando e se (ed il se, in materia, si impone) entrerà effettivamente in vigore la disciplina sanzionatoria SISTRI.

2. Efficacia della disciplina sanzionatoria SISTRI

Come noto, l'applicazione del sistema sanzionatorio connesso al SISTRI ha visto via via numerosi rinvii, correlati alle difficoltà, anche di natura tecnica, di "avviamento" del nuovo sistema di tracciabilità.

Nel quadro di bizantinismo legislativo che ne è derivato, l'art. 11, comma 3 *bis* del D.L. n. 101/2013 (convertito in L. n. 125/2013), ed a sua volta modificato dal D.L. n. 192/2014 (conv. L. n. 11/2015) introduceva la seguente disposizione di natura transitoria: *"Fino al 31 dicembre 2015, al fine di consentire la tenuta in modalità elettronica del registro di carico e scarico e dei formulari di accompagnamento dei rifiuti trasportati, nonché l'applicazione delle altre semplificazioni e le opportune modifiche normative, continuano ad applicarsi gli artt. 188, 189, 190 e 193 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, nel testo previgente alle modifiche apportate dal decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, nonché le relative sanzioni. Durante detto periodo, le sanzioni relative al SISTRI di cui agli artt. 260 bis, commi da 3 a 9, e 260 ter del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 non si applicano. Le sanzioni relative al SISTRI di cui agli artt. 260 bis, commi 1 e 2 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 si applicano a decorrere dal 1° aprile 2015"*.

L'entrata a regime del sistema sanzionatorio SISTRI era dunque prevista al 1° gennaio 2016, senonchè anche tale scadenza è stata, come di consueto "milleprorogata" dal decreto-legge di fine anno (D.L. n. 30 dicembre 2015, n. 210, conv. in L. n. 21/2016), ove il termine del 31 dicembre 2015 è stato sostituito con quello del 31 dicembre 2016: se ne riparla, dunque, al 1° gennaio 2017.

Nel frattempo, però, sono maturate due significative novità.

Sotto il profilo gestionale, il 4 agosto 2016 è stata aggiudicata la gara per l'affidamento in concessione del SISTRI indetta nel giugno 2015 da Consip per conto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (convenzione del valore di Euro 260.000.0000 per il periodo di 5 anni, estensibili fino a 7 anni).

Sotto quello normativo, il 30 marzo 2016 è stato emanato il Decreto del Ministero dell'ambiente n. 78, recante il nuovo Regolamento SISTRI (con correlativa abrogazione del D.M. n. 52/2011).

L'art. 4 del decreto individua, richiamando l'art. 188 *ter* del Testo Unico Ambientale (introdotto, come detto, dal D.Lgs. n. 205/2010) i soggetti tenuti all'iscrizione al Sistema, individuando in particolare le imprese e gli enti che trasportano rifiuti pericolosi in conto terzi e quelli che trasportano i rifiuti pericolosi da loro prodotti, iscritti alla categoria 5 dell'Albo (o, se iscritti in categoria 2 *bis*, solo quando obbligati ad aderire come produttori), nonché tutte le imprese di trasporto rifiuti della Regione Campania (indipendentemente dalla tipologia dei rifiuti).

In base all'art. 11, comma 3 del nuovo Regolamento, i trasporti di rifiuti effettuati da soggetti non iscritti al SISTRI (tra cui, dunque, i trasportatori di rifiuti non pericolosi conto terzi – categoria 4 dell'Albo – salva l'ipotesi di adesione volontaria) devono essere accompagnati dal formulario di trasporto, secondo quanto previsto dall'art. 193 del Testo Unico Ambientale.

Quid iuris, nel caso in cui tali imprese trasportino rifiuti altrui senza formulario o impieghino formulari falsi o contraffatti?

Il “nuovo” art. 258, comma 4 non potrebbe essere applicato, in quanto riferito alle sole imprese che trasportano i propri rifiuti non pericolosi, ed il “vecchio” art. 258, comma 4 dovrebbe – a questo punto – essere definitivamente “cancellato”.

Potrebbe dunque prospettarsi (sia pure in chiave minore, perché essenzialmente riferita all'ambito degli illeciti amministrativi) una nuova ipotesi di “vuoto normativo”; salvo che, ovviamente, il legislatore ponga mano ad altre disposizioni di corredo, “interpretative” o “innovative” che siano.

ROBERTO LOSENGO

* * *

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV – 5 settembre 2016, n. 3805, *Pres.* Poli, *Est.* Greco - L. e altri (avv.ti Visone e Landi) c. Comune di Battipaglia (avv.ti Lullo) e B. (n.c.) con intervento *ad opponendum* di L. e altri (avv.ti Catarozzo e Rizzo) e Circolo Legambiente Vento in Faccia (avv.ti Di Paolo e Scalera).

Associazioni e comitati – Associazioni ambientaliste non individuate – Legittimazione a ricorrere avverso provvedimenti potenzialmente lesivi di

interessi ambientali in ambito territoriale circoscritto – Sussiste – Interesse a ricorrere avverso provvedimenti potenzialmente lesivi di interessi ambientali in ambito territoriale circoscritto – Sussiste – Condizioni.

Sussistono la legittimazione e l'interesse ad agire anche delle associazioni di protezione ambientale non individuate, laddove le stesse siano costituite in forza di valido statuto e svolgano attività di protezione ambientale, in modo non occasionale in un determinato territorio.

Legittimazione ed interesse ad agire di associazioni non riconosciute. Un'importante conferma da parte del Consiglio di Stato.

La sentenza in commento è significativa in tema di interesse e legittimazione ad agire di sodalizi di protezione ambientale, in quanto segna un'ulteriore conferma del fatto che un sodalizio di protezione ambientale, per poter accedere al circuito giudiziario, non debba necessariamente disporre di un apposito provvedimento di individuazione ministeriale¹.

In concreto il Consiglio di Stato ribadisce che il cd. riconoscimento ministeriale, di cui godono le associazioni di protezione ambientale maggiormente rappresentative su base nazionale, originariamente introdotto dalla legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente, non sia condizione ostativa in danno a quei sodalizi minori, come i circoli o le sedi locali, appunto, che ne sono privi².

¹ Il provvedimento di individuazione ministeriale a favore delle associazioni di protezione ambientale è stato introdotto *ex art.* 13 della L. n. 349/1986.

² Si veda in proposito E. FASOLI, in particolare *Legittimazione processuale delle associazioni locali e principio della sussidiarietà orizzontale*, in *Associazioni ambientaliste e procedimento amministrativo in Italia alla luce degli obblighi della Convenzione UNECE di Aarhus del 1998*, in questa *Rivista*, 2012, 3-4, pp. 347-349. In tema di sussidiarietà orizzontale si vedano anche A. MAESTRONI, *Sussidiarietà orizzontale, criteri complementari o alternativi in materia di legittimazione ad agire*, in questa *Rivista*, 2011, 3-4, pp. 527-530, nonché con preciso riferimento alle sezioni locali di associazioni nazionali, si veda *La legittimazione ad agire delle articolazioni territoriali di associazioni individuate ex art. 13 L. n. 349/1986. Un falso problema: il caso di Legambiente Lombardia Onlus*, in questa *Rivista*, 2011, 3-4, pp. 592-609.

In estrema sintesi, il collegio giudicante afferma ancora una volta e senza esitazioni, che l'esistenza di una forma di legittimazione processuale speciale riservata alle associazioni titolari del provvedimento di individuazione ministeriale non è affatto di impedimento all'azionamento della tutela degli interessi collettivi di cui sono portatori quegli enti che, come il Circolo Legambiente Vento in faccia di Battipaglia, abbiano una scarna struttura amministrativa e un numero esiguo di aderenti.

Per il Consiglio di Stato, è abbastanza chiaro, il discrimine non sta affatto nella mancanza di un provvedimento ministeriale legittimante bensì nella sola dimostrazione che l'azione giudiziaria serve davvero a impedire una lesione diretta degli scopi istituzionali dell'ente, ovvero delle finalità statutarie, divenute interessi collettivi.

A garantire l'accesso al circuito giudiziario è la prova, valutata caso per caso dal giudice, che l'ente agisca per la tutela, stabile e non occasionale, di un interesse collettivo di cui lo stesso sia divenuto titolare in forza di un atto, lo statuto, condiviso tra tutti gli associati; fondamentale che questo atto stabilisca con chiarezza i contenuti della posizione giuridica tutelata, siano essi afferenti alla protezione dell'ambiente, della salute o della qualità della vita delle popolazioni residenti in un determinato territorio³.

In mancanza del c.d. riconoscimento ministeriale, compito del giudice dunque è quello di verificare, partendo proprio dallo statuto dell'ente che interviene in giudizio, se le finalità protezionistiche che il sodalizio persegue siano o meno corrispondenti a quelle che l'atto impugnato, ove non annullato, danneggerebbe.

Verrebbe quindi da dire che onere dell'associazione sia quello di produrre in giudizio il proprio statuto, evidenziando, ove opportuno, quelle parti di esso espressamente dedicate alla tutela ambientale nonché quello di dimostrare la propria presenza, non necessariamente eclatante, nella zona affetta dal provvedimento contestato⁴.

³ Di questo Autore, *Vicinitas e transfrontalierità. Due lati della stella medaglia in tema di legittimazione all'azione da parte di un'associazione straniera*, in questa *Rivista*, 2015, 1, pp. 106-112. La nota spiega anche il concetto di *vicinitas*, ovvero della necessità del radicamento territoriale dell'associazione ai fini della legittimazione e dell'interesse ad agire.

⁴ In tema di requisiti necessarie per la legittimazione processuale per le

Fondamentale, ad avviso di chi scrive, sottolineare il fatto che, in difetto della patente governativa, per ottenere il via libera nel processo amministrativo l'associazione, qualunque ne sia la denominazione (circolo, sede locale, comitato...), non debba dimostrare, come detto, di possedere un vasto numero di iscritti (nel caso in commento ne sono bastati 7) o di aver compiuto chissà quali imprese; quello che conta è unicamente il fatto di dare la prova, anche formale della propria esistenza, di essersi dati finalità di protezione ambientale ben definite, di avere in considerazione un determinato ambito territoriale.

A contrario si potrebbe dire che un'associazione che intenda tutelare in un giudizio i diritti collettivi di cui si ritenga titolare non dovrebbe avere carattere occasionale, nel senso che non potrebbe costituirsi al mero fine strumentale dell'impugnazione.

In proposito non si deve però confondere la spontaneità con cui i sodalizi possono sorgere in limitati contesti geografici, che come detto non inficia la legittimazione ad agire, con l'occasionalità, che ha, invece, effetti preclusivi.

Nulla vieta che un comitato spontaneo, sorto tra un esiguo numero di individui, persegua le proprie finalità protezionistiche anche in un giudizio amministrativo; mentre sempre contestabile risulterebbe l'azione di comitato sorto occasionalmente, ovvero per contrastare uno specifico provvedimento potenzialmente lesivo di un sommatoria di singoli interessi particolari, anche se potenzialmente coincidenti con un interesse ambientale.

Il provvedimento in commento merita un cenno anche per altre due ragioni: la prima in considerazione del fatto che il Consiglio di Stato abbia ammesso l'intervento del Circolo presentato per la prima volta in grado di appello; la seconda che abbia ritenuto sussistente l'interesse ad agire del Circolo, sulla scorta di una scontata "*sicura rilevanza ambientale*" dell'intervento edilizio contestato.

Le questioni non sono di poco conto.

Con riferimento alla questione dell'intervento presentato in appello, va evidenziato come il collegio giudicante abbia rigettato le eccezioni sollevate dalla controparte, giustificando l'opposizione sulla base del fatto che la valutazione della legittimazione dell'intervento nel

associazioni non riconosciute, di questo Autore, si veda *Accesso alla giustizia, un'occasione mancata*, in questa *Rivista*, 2012, 5, pp. 591-593.

giudizio di appello vada compiuta con riferimento alla posizione che la parte intervenuta avrebbe assunto rispetto al primo grado.

Dato che il Circolo Legambiente Vento in Faccia avrebbe potuto intervenire nel primo grado, proprio in considerazione delle finalità di protezione ambientali perseguite, nulla osta per il giudice a che lo stesso manifesti le proprie ragioni in opposizione agli appellanti, laddove ciò possa servire a impedire la riforma della sentenza di primo grado che rigettando il ricorso si era dimostrata favorevole all'ambiente⁵.

Con riferimento alla questione della scontata “*sicura rilevanza ambientale*” dell'intervento edilizio contestato e quindi dell'automatico riconoscimento dell'interesse ad agire del Circolo, purtroppo v'è da osservare che il collegio non ne fornisce alcuna motivazione, seppure si tratti di un importantissimo assunto.

La questione viene liquidata in modo lapidario.

Non è dato, quindi, conoscere le ragioni per le quali i giudici dell'appello abbiano ritenuto di rilevanza ambientale il provvedimento di rigetto del permesso di costruire un complesso residenziale e commerciale nel Comune di Battipaglia.

L'unico elemento che potrebbe spiegare il favore verso il riconoscimento dell'interesse ad agire del Circolo emerge dal fatto che le opere avrebbero interessato anche una zona “*di uso pubblico a verde semplice*”.

In proposito va però notato che l'estensore della sentenza non abbia ritenuto di approfondire la questione, dando forse per scontato che interventi edilizi di una certa portata rechino sempre un impatto che, appunto, giustificherebbe l'interesse collettivo alla relativa tutela ambientale.

In tal senso, di recente, si registrano importanti pronunce⁶ che rafforzano la sempre più spiccata azione di tutela giurisprudenziale del verde, privato, pubblico, anche se non vincolato, forse in supplenza di

⁵ In materia di intervento in sede di appello da parte di un'associazione di protezione ambientale si veda l'interessante nota di A. BONASIO, *Trama e ordito della tutela ambientale: si distendono le maglie della legittimazione?*, in questa *Rivista*, 2015, 1, p. 82-88.

⁶ Cons. Stato, n. 2921/2016, che ha annullato il PGT del Comune di Segrate per VAS carente quanto a tutela di suolo verde agricolo.

un legislatore che non riesce a partorire l'invocata normativa contro il consumo di suolo.

ANGELO MAESTRONI

* * *

CONSIGLIO DI STATO, Ad. Plen. – 27 luglio 2016, n. 17 – *Pres. Pajno - Est. Taormina – V.O.B.V. (avv.ti Manzi e Lais) c. Ente Parco Regionale dei Castelli Romani (Avv. Stato) e Comune di Rocca di Papa (n. c.)*.

Ambiente in generale – Nulla osta all'esecuzione della stazione radio per telefonia cellulare – Diniego dell'Ente – Silenzio-assenso ex art. 13 L. n. 394/1991 – Termine di 60 giorni per la formazione – Non è stato abrogato con l'entrata in vigore della L. n. 80/2005.

Il diniego di nulla osta per l'esecuzione delle opere previste nel progetto di stazione radio per la telefonia cellulare, adottato oltre il termine di sessanta giorni ex art. 13 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 e ai sensi del quale si era già formato il silenzio-assenso, è illegittimo perché non implicitamente abrogato a seguito dell'entrata in vigore della legge 14 maggio 2005, n. 80.

Nulla osta (alla conformità) ed autorizzazione paesaggistica ed edilizia: risolto il contrasto sulla vigenza del silenzio-assenso ex art. 13, commi 1 e 4, L. n. 394/1991 post L. n. 80/2005.

La localizzazione delle stazioni radio base all'interno dell'area dell'Ente parco regionale è stata la mera occasione per dirimere un contrasto esistente in seno agli stessi giudici del Consiglio di Stato, inerente la perdurante vigenza dell'ipotesi di silenzio-assenso prevista dall'art. 13, commi 1 e 4, L. n. 394/1991 (poi richiamata dall'art. 28, comma 1, L.R. Lazio n. 29/1997, a norma del quale "*il rilascio di concessioni od autorizzazioni, relativo ad interventi, impianti ed opere all'interno dell'area naturale protetta, è sottoposto a preventivo nulla osta dall'ente di gestione ai sensi dell'articolo 13, commi 1, 2 e 4 della legge n. 394/1991*") a seguito dell'entrata in vigore della L. n.

80/2005, la quale, nell'innovare l'art. 20 della L. n. 241/1990, ha però escluso che l'istituto generale del silenzio-assenso possa trovare applicazione in materia di tutela ambientale e paesaggistica.

La Sezione rimettente all'Adunanza Plenaria ha difatti evidenziato come al riguardo si sia formato un contrasto giurisprudenziale, che vede secondo un primo orientamento¹ la conferma della perdurante operatività del meccanismo del silenzio assenso previsto dall'art. 13 L. n. 394/1991 e secondo un opposto orientamento² invece un conflitto tra la norma contenuta nell'art. 20, comma 4, L. n. 241/1990 (come sostituita dalla L. n. 80/2005) e la norma di cui all'art. 13 L. n. 394/1991, a fronte del cui contrasto dovrebbe prevalere la norma generale sopravvenuta. Un contrasto rilevante quanto alla legittimità o meno di un provvedimento che può avere effetti rilevanti.

Nella specie il T.A.R. Lazio aveva abbracciato il secondo orientamento, così escludendo che fosse maturato il silenzio-assenso, prevalendo invece, in quanto *lex posterior*, l'art. 20, comma 4, della L. n. 241/1990. La società di telefonia appellante aveva invece sostenuto che sulla propria domanda, fosse maturato il silenzio-assenso *ex art.* 13 L. n. 394/1991 e che dunque il successivo preavviso di rigetto del diniego fosse tardivo, poiché intervenuto oltre il termine di sessanta giorni contenuto nel citato art. 13.

I giudici di Palazzo Spada, in Adunanza Plenaria, dirimono il contrasto in favore della vigenza del silenzio-assenso, adoperando all'uopo varie argomentazioni.

L'importante sentenza tuttavia è anche l'occasione per ribadire alcuni principi e sgombrare dubbi ed equivoci, con riferimento alla tutela delle aree protette.

Preliminarmente si ribadisce come “*sotto un profilo generale la Corte Costituzionale ha sottolineato come la disciplina delle aree protette, enunciando la normativa quadro di settore sulle suddette aree, detti i principi fondamentali della materia, ai quali la legislazione regionale è chiamata ad adeguarsi, assumendo di conseguenza anche i connotati di*

¹ Espresso dalla VI Sezione del Cons. Stato con le decisioni n. 6591/2008 e n. 3047/2014.

² Espresso dalla IV Sezione del Cons. Stato con la sentenza 28 ottobre 2013, n. 5188, ed implicitamente da Cons. Stato, Sez. III, 15 gennaio 2014, n. 119; Sez. IV, ord. 19 novembre 2014, n. 5531.

normativa interposta (...) la tutela dell'ambiente non è una 'materia' in senso tecnico, perché è da intendere come valore costituzionalmente protetto, una sorta di 'materia trasversale', in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, anche regionali; (...) con la conseguenza che l'intervento regionale è possibile soltanto in quanto introduca una disciplina idonea a realizzare un ampliamento dei livelli di tutela e non derogatoria in senso peggiorativo". E con riferimento all'argomento in questione, i giudici ricordano come *"la Corte Costituzionale ha dichiarato illegittime leggi regionali che introducevano il silenzio-assenso in materia ambientale perché produttive dell'effetto di determinare livelli di tutela ambientale inferiori rispetto a quelli previsti dalla legge statale; parimenti, ha affermato l'illegittimità costituzionale di norme regionali che riducevano i termini del silenzio-assenso previsti dalle corrispondenti prescrizioni delle leggi statali"*.

Tale questione non investe tuttavia la Regione Lazio che ha meramente replicato il contenuto dell'art. 13 L. n. 394/1991.

Il convincimento conclusivo dell'Adunanza Plenaria è quello per cui l'art. 20, comma 4, L. n. 241/1990, sostituito dall'art. 3, comma 6 *ter*, D.L. 14 marzo 2005, n. 35, come convertito dalla L. 14 maggio 2005, n. 80, e succ. modd., nel disporre che *"Le disposizioni del presente articolo non si applicano agli atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la tutela dal rischio idrogeologico, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza, l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza, la salute e la pubblica incolumità, ai casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali"* non abroga la previsione dell'art. 13 (Nulla osta), commi 1 (e 4) L. 6 dicembre 1991, n. 394 (legge quadro sulle aree protette) secondo cui *"decorso inutilmente"* il termine di sessanta giorni dalla richiesta di nulla osta per concessioni o autorizzazioni relative a interventi *"il nulla osta si intende rilasciato"*. Il motivo di tale posizione risiede nel fatto che *"tale incompatibilità inespressa non sussista; che l'art. 13 L. n. 394/1991 abbia disposto unicamente una particolare strutturazione del procedimento, comunque in grado di garantire la piena tutela dell'interesse protetto; e che, dunque che non vi sia stato il detto effetto abrogativo"* in quanto a monte non si rinviene *"una indicazione della giurisprudenza costituzionale in senso preclusivo alla possibilità per il legislatore ordinario statale di dotarsi dello strumento*

di semplificazione procedimentale rappresentato dal silenzio-assenso anche in materia ambientale, purché nei limiti chiariti nelle pronunce della Corte Costituzionale prima segnalate (laddove, cioè si tratti di valutazioni tasso di discrezionalità non elevatissimo); e neppure la giurisprudenza comunitaria ha fornito indicazioni preclusive in tal senso”.

Non si è dunque realizzato nella fattispecie alcun tacito effetto abrogativo a causa della legge posteriore, atteso che “*Per ragioni di razionalità e coerenza, appare piuttosto presumibile che il legislatore del 2005, nell’estendere l’area applicativa del silenzio-assenso, ove avesse inteso sopprimere la previgente disposizione dell’art. 13 L. n. 394/2001 che già lo contemplava, l’avrebbe espressamente disposto*”. Ed in particolare deve applicarsi in tale contesto “*il criterio di base per cui lex posterior generalis non derogat priori speciali*” in quanto soccorrono pure ragioni di logica: “*non è logico ritenere che una disposizione volta a generalizzare il regime procedimentale del silenzio-assenso faccia venir meno proprio quelle ipotesi di silenzio-assenso già previste dall’ordinamento nel più restrittivo sistema dell’art. 20 vigente prima della riforma del 2005. Sicché la sottrazione al regime semplificatorio generale delle materie caratterizzate da interessi sensibili non può che essere rivolto al futuro e non ricomprende quegli specifici procedimenti per i quali la compatibilità del regime del silenzio-assenso con quegli interessi era già stato in precedenza valutato positivamente dal legislatore*”.

Quanto al merito, si evidenzia come non sia “*superfluo rammentare che la valutazione di compatibilità dell’opera da realizzarsi nel perimetro del parco restava (e resta) soggetta al rilascio dell’autorizzazione paesaggistica ed edilizia, per cui il legislatore, all’evidenza, ha ritenuto che fosse comunque ben presidiata l’esigenza di una accurata istruttoria*” e che invece “*Il nulla osta dell’art. 13 L. n. 394/1991 ha ad oggetto la previa verifica di conformità dell’intervento con le disposizioni del piano per il parco (che – a norma dell’art. 12 – persegue la tutela dei valori naturali ed ambientali affidata all’Ente parco) e del regolamento del parco (che – a norma dell’art. 11 - disciplina l’esercizio delle attività consentite entro il territorio del parco)*”. Ossia di atti generali che rappresentano gli strumenti essenziali e indefettibili della cura dell’interesse naturalistico e ambientale in ragione della quale è istituito il parco con il suo

"speciale regime di tutela e di gestione". Provvedimenti dunque ben distinti, inseriti in procedimenti distinti, con distinte discrezionalità.

MARCELLO ADRIANO MAZZOLA

* * *

CONSIGLIO DI STATO, Sez. V – 6 luglio 2016, n. 3000 – Pres. Maruotti, Est. Saltelli – Provincia di Barletta, Andria e Trani (avv. Notarnicola) c. B. srl (avv.ti Pasqualone e Di Trani); Regione Puglia (n.c.), Agenzia Regionale Protezione Ambiente (Arpa) – Puglia, Agenzia Regionale Protezione Ambiente (Arpa) – Puglia – Dipartimento Provinciale Bat, Azienda Sanitaria Locale Barletta Andria Trani; Comune di Canosa di Puglia (avv. Didonna); Comune di Minervino Murge (avv. Cocola); Autorità di Bacino della Puglia (Avv. Stato) ed altri.

Autorizzazione integrata ambientale – Diniego – Mancato riferimento alla VIA – Irrilevanza – Menzione della valutazione degli aspetti propri della VIA – Legittimità.

È legittimo il diniego al rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale qualora dallo stesso risulti che l'Amministrazione ha preso in considerazione tutti gli elementi propri della valutazione di impatto ambientale, a nulla importando la circostanza che non ci siano riferimenti espliciti a quest'ultima all'interno del provvedimento di rigetto.

Coordinamento tra procedimento di VIA e procedimento di AIA.

La legge della Regione Puglia, n.17 del 14 giugno 2007, prevede, all'art. 7, comma 2, che, per le opere e gli interventi sottoposti a VIA e, al tempo stesso, ad AIA ex D.Lgs. n. 59/2005, il proponente può chiedere che la procedura di VIA sia integrata nel procedimento volto all'ottenimento dell'AIA.

L'autorizzazione integrata ambientale è il provvedimento che autorizza l'esercizio di un impianto o di una parte di esso secondo i principi di *integrated pollution prevention and control* (IPPC) dettati dall'Unione europea a partire dalla direttiva 96/61/CE e recepiti

dall'Italia inizialmente con il D.Lgs. n. 59/2005 e poi con il Testo Unico Ambientale.

La valutazione di impatto ambientale è invece il procedimento amministrativo mediante il quale vengono preventivamente individuati gli effetti sull'ambiente di un determinato progetto. In origine, l'impatto ambientale di un'opera o di un impianto era misurato esclusivamente attraverso la procedura di VIA. Alla decisione sulla VIA si collegavano poi le singole autorizzazioni necessarie per la realizzazione dell'opera o il funzionamento dell'impianto. Con l'avvento dell'AIA, tali autorizzazioni sono state raggruppate in un unico giudizio; ciò al fine di evitare inutili duplicazioni procedurali contrastanti con i principi di efficienza, economicità e semplificazione amministrativa di cui all'art. 97 Cost.

La stessa direttiva 97/11/CE ha attribuito agli Stati membri la facoltà di *“prevedere una procedura unica per soddisfare i requisiti della presente direttiva e quelli della direttiva 96/61/CE del Consiglio, del 24 settembre 1996, sulla prevenzione e il controllo integrati dell'inquinamento”*¹. E difatti, il legislatore italiano ha inserito all'interno del TUA l'art. 34, quale prima norma di coordinamento dei procedimenti di VIA e AIA. Tale disposizione, nella sua originaria formulazione², prevedeva, al primo comma, proprio quanto disposto dall'art. 7, comma 2, della legge della Regione Puglia n. 17/2007 ovvero che *“Per le opere e gli interventi sottoposti a valutazione di impatto ambientale e contemporaneamente rientranti nel campo di applicazione del decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59, nonché per le modifiche sostanziali, secondo la definizione di cui all'articolo 5, comma 1, lettera g), di tali opere o interventi, è facoltà del proponente ottenere che la procedura di valutazione dell'impatto ambientale sia integrata nel procedimento per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale”*. A seguito delle modifiche introdotte dal D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, l'attuale norma di coordinamento e semplificazione dei procedimenti è l'art. 10 TUA.

¹ L'art. 2, comma 2, della direttiva 97/11/CE ha modificato la direttiva 85/335/CEE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, introducendo, all'art. 2 *bis*, la disposizione in commento.

² Testo in vigore dal 29 aprile 2006 al 12 febbraio 2008, precedente alle modifiche apportate dal D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4.

Al di là dell'integrazione ora possibile tra AIA e VIA, è bene tenere a mente che i due procedimenti si fondano tuttavia su diversi ed autonomi accertamenti: nel primo caso vengono in rilievo gli aspetti gestionali dell'attività, mentre con il secondo procedimento vengono analizzati gli aspetti localizzativi e strutturali³.

Ciò premesso, il caso oggetto del presente contributo riguarda una società, già titolare di un impianto per lo smaltimento di rifiuti speciali non pericolosi nel Comune di Canosa, in Località "Tufarelle", che ha avviato, ai sensi dell'art. 10 L.R. Puglia n. 11/2011, la procedura di VIA in relazione ad un nuovo impianto per rifiuti speciali non pericolosi adiacente alla discarica già in esercizio, sito nei comuni di Canosa di Puglia e Minervino Murge, loc. "Tufarelle"; richiedendo, successivamente, l'integrazione delle procedura di VIA e di AIA secondo quanto previsto dall'art. 7, comma 2, della L.R. n. 17/2007.

Con determinazione n. 23 del 6 marzo 2013, il Dirigente del Settore Ambiente, Energia e Aree Protette della Provincia di Barletta, Andria e Trani ("Provincia B.A.T."), ha espresso il proprio "*diniego al rilascio dell'autorizzazione richiesta*" sulla base dei pareri resi dalle Amministrazioni coinvolte nel procedimento. La società ha quindi impugnato tale provvedimento negativo avanti al T.A.R. Bari che, con sentenza n. 1164 del 7 ottobre 2014, ha accolto il ricorso, annullando la determinazione n. 23/2013.

La sentenza di cui sopra è stata appellata sia dal Comune di Canosa di Puglia che dalla Provincia BAT in due separati giudizi⁴. Il Consiglio di Stato, a seguito della discussione in udienza pubblica di entrambe le cause, ha riunito gli appelli in quanto aventi ad oggetto il medesimo provvedimento.

Il punto focale della sentenza in commento riguarda, nello specifico, la carenza o meno di motivazione in ordine alla VIA nonché, più in generale, il rapporto tra VIA ed AIA.

Il T.A.R. Bari ha accolto il primo motivo di ricorso della società, affermando che il provvedimento impugnato difetterebbe di motivazione in ordine alla valutazione di impatto ambientale. Nello specifico, il giudice *a quo* ha ritenuto che la Provincia BAT si sia limitata a

³ T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 22 gennaio 2010, n. 211; Cons. Stato, Sez. V, 26 gennaio 2015, n. 313.

rilasciare parere negativo senza esprimersi in alcun modo in merito alla VIA. Il T.A.R. sottolinea quindi la necessità di una motivazione specifica in punto di VIA, richiamando, da un lato, le espressioni utilizzate dal legislatore nel TUA con riferimento alla procedura di VIA e all'autorizzazione *ex art.* 208; e dall'altro, le peculiarità proprie della VIA rispetto all'AIA.

L'art. 26, comma 1, del TUA richiede infatti che il procedimento di VIA si concluda con un "*provvedimento espresso e motivato*"; mentre l'art. 208, comma 8, TUA prevede testualmente che "*L'istruttoria si conclude entro centocinquanta giorni dalla presentazione della domanda di cui al comma 1, con il rilascio dell'autorizzazione unica o con il diniego motivato della stessa*". Secondo il T.A.R., non è possibile derogare a tali norme per il solo fatto che la ricorrente si è avvalsa della procedura integrata VIA-AIA di cui all'art. 7, comma 2, della L.R. Puglia n. 17/2007. Tale procedura infatti non permetterebbe alla Pubblica amministrazione di assorbire la motivazione in punto di VIA nelle valutazioni proprie dell'AIA. Vertendo i due procedimenti su aspetti diversi (localizzativi e strutturali per VIA; gestionali per AIA), anche le motivazioni devono essere distinte e specifiche per ciascuno di essi. Emblematica in tal senso è l'affermazione del T.A.R. per cui "*le esigenze di celerità soddisfatte con l'integrazione di procedimenti connessi non possono tradursi in minore trasparenza sul piano motivazionale*".

Alla chiave di lettura "formale" impiegata dal giudice di primo grado, il Consiglio di Stato contrappone una interpretazione "sostanziale" delle norme del TUA. Secondo il Consiglio di Stato non è necessario, ai fini della legittimità del provvedimento, richiamare espressamente la VIA; bensì è fondamentale e sufficiente che dall'atto emerga chiaramente che la P.A. ha effettivamente preso in considerazione tutti gli aspetti che caratterizzano tale procedura. Circostanza questa ampiamente verificatasi nel caso di specie, posto che la Provincia ha dato atto, nel provvedimento impugnato, di tutti i pareri sfavorevoli degli enti coinvolti nel procedimento. Il Consiglio di Stato si sofferma in modo particolare sui pareri dati dall'ARPA Puglia – Dipartimento Provinciale di Barletta, Andria e Trani, e dalla Regione Puglia, poiché è proprio da questi che discende la legittimità del provvedimento impugnato.

I pareri negativi di ARPA sono giustificati dalla prossimità della discarica B. (intesa come *unicum*) alla piattaforma depurativa di reflui liquidi speciali pericolosi e non di un'altra società; di talché la seria difficoltà di individuare il responsabile nell'ipotesi di inquinamento. La Regione Puglia pone a sua volta l'accento sull'adiacenza dell'insediamento B. al Parco Territoriale delle Tufarelle e all'area del bacino idrografico costituito dal torrente Locone e dai suoi affluenti. Anche in questo caso il dissenso della Regione è motivato dalle possibili interferenze tra le due aree e da un eventuale inquinamento delle falde.

Essendo tali pareri imperniati su aspetti prettamente ambientali propri della procedura di VIA, il Consiglio di Stato conclude per il rispetto, da parte della Provincia, della normativa procedurale in tema di AIA.

Per quanto riguarda invece il rapporto VIA-AIA, il giudice di secondo grado ribadisce il principio già espresso dalla sezione V con sentenza n. 313 del 26 gennaio 2015, secondo cui *“poiché il procedimento per la valutazione d'impatto ambientale (VIA) e quello per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA) sono preordinati ad accertamenti diversi ed autonomi, ben potrebbe essere negata l'autorizzazione integrata ambientale anche in presenza di una valutazione di impatto ambientale positiva, poiché quest'ultima è di per sé idonea ad esprimere un giudizio definitivo sull'intervento proposto, mentre una valutazione di impatto ambientale negativa preclude il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale”*.

Proseguendo nell'analisi del provvedimento impugnato, il Consiglio di Stato sottolinea come la società ricorrente abbia fondato i propri motivi di ricorso su personali critiche alle scelte discrezionali – e come tali insindacabili – della Pubblica amministrazione; anziché sulla presenza di vizi nell'operato della Provincia. Le valutazioni ambientali contenute nei pareri degli enti partecipanti alle Conferenze di Servizi costituiscono infatti ragioni *“assolutamente ostative”* al rilascio dell'autorizzazione richiesta e, il fatto che la Provincia richiami tali pareri nel proprio provvedimento costituisce di per sé sufficiente motivazione *“per relationem”* in punto di VIA. Rispetto a tale ultimo aspetto, il Consiglio di Stato sottolinea peraltro come non vi sia alcuna norma che imponga alla P.A. di prendere in considerazione, in via

autonoma, ogni singolo parere rilasciato dagli enti coinvolti nella procedura; così come non vi è alcuna disposizione che vieta all'Amministrazione di recepire i pareri sfavorevoli rilasciati dagli enti in Conferenza di Servizi. Trattasi infatti di scelte discrezionali della Pubblica amministrazione, sottratte in quanto tali al sindacato di legittimità.

SONIA COSTA

* * *

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV – 28 giugno 2016, n. 2921 – *Pres.* Anastasi, *Est.* Taormina – Comune di Segrate (avv. Masini) c. L.I.A. e altri (avv.ti Brambilla e Dini), A.F. e altri (avv.ti Dini e Brambilla), C.G. e altri (avv. Dini), Provincia di Milano, E. 2000 srl (avv.ti Ugoccionin e Ionata) S. 2000 srl (avv.ti Arioli, Manzi e Sironi), I. srl (avv.ti Arioli, Manzi e Sironi), L. srl (avv. Inzaghi), D.N.P., I.V. spa (avv.ti Quadrio, Pojaghi e Pafundi), M. srl (avv.ti Calesella, Manzi e Sironi) ed altri.

Territorio – Urbanistica ed edilizia – PGT divergente da prescrizione del PCTP – Motivazione – Necessità.

Territorio – Urbanistica ed edilizia – Calcolo consumo di suolo – Aree private non edificate o aree pubbliche diverse dai parchi – Rilevano ai fini della superficie urbanizzata.

VAS – Considerazione unitaria dell'effetto complessivo di più ambiti, tenendo conto delle preesistenze – Necessità.

Nell'approvazione del piano di governo del territorio, la normativa urbanistica della Regione Lombardia (L.R. Lombardia 12/2005) impone al Comune di giustificare con una adeguata e non illogica motivazione basata su un'istruttoria congrua la propria decisione di discostarsi dalle prescrizioni del piano territoriale di coordinamento provinciale, sia pur quando le medesime non abbiano carattere strettamente prescrittivo.

Ai fini del calcolo del consumo di suolo previsto nell'attività pianificatoria si deve aver riguardo all'intera superficie urbanizzata programmata che comprende tutte le superfici interessate da attività che comportino un intervento antropico, e quindi include anche le aree non edificate presenti negli ambiti da trasformare ed eventualmente utilizzate per attrezzature di uso pubblico o a

verde privato, di modo che le sole attività che non comportano consumo di suolo sono i parchi urbani e territoriali.

La procedura di valutazione ambientale strategica impone innanzitutto una considerazione unitaria dell'effetto complessivo (ed eventualmente moltiplicatore) dei progettati interventi sia pur incidenti su ambiti di trasformazione diversi e non può prescindere dall'esame di una preesistente infrastruttura viaria allocata in alcuni di detti ambiti, dovendo detta valutazione – affinché possa essere ritenuta sufficiente – essere sia completa sia attuale.

Il Piano di Governo del Territorio del Comune di Segrate bocciato anche in secondo grado: il Consiglio di Stato conferma l'annullamento del PGT riducendone parzialmente la portata oggettiva ma ribadendo tutte le censure rilevate dal T.A.R. Lombardia in punto di consumo di suolo e VAS.

Si ricorderà certamente lo scalpore suscitato dalla decisione della seconda sezione del T.A.R. Lombardia che all'inizio del 2015 dispose l'integrale annullamento del Piano di Governo del Territorio (PGT) del Comune di Segrate – caso unico in Italia per un Comune di tanta importanza (conta oltre 35.000 abitanti) – a seguito del ricorso di un gruppo di cittadini e di alcune associazioni ambientaliste.

Ora - dopo una salomonica ordinanza cautelare assunta dal Consiglio di Stato in sede di appello da parte dell'amministrazione Comunale che aveva sospeso, in attesa della discussione di merito, parte degli effetti dell'annullamento del PGT¹ - il Supremo Collegio, sia pur delimitando oggettivamente la portata demolitoria della sua pronuncia, conferma in modo integrale le considerazioni e statuizioni sostanziali del primo giudice, suggellando un'interpretazione importante in tema di consumo di suolo e di VAS, sulla base di una motivazione che sancisce alcune linee guida interpretative utili per l'applicazione delle norme pianificatorie in Lombardia, e non solo.

Se, comunque, gli originari ricorrenti (qui appellati) e soprattutto le associazioni ambientaliste incassano una netta vittoria, vedendo ri-

¹ Tale ordinanza motiva la sospensione in ragione delle preminenti ragioni di mantenere in essere lo strumento: si pensi soprattutto al Piano delle Regole e al Piano dei Servizi in attesa della decisione di merito.

badita pienamente la legittimazione e l'interesse ad agire per difendere i principii di necessaria coerenza ambientale delle scelte della pianificazione urbanistica e la propria interpretazione a salvaguardia di detti interessi sia sulle norme in materia di consumo di suolo sia in materia di VAS, il Comune appellante cede le armi con maggior onore rispetto al primo grado, avendo, da un lato, rinunciato ad una parte dei motivi di impugnazione e, dall'altro lato, grazie alla parziale delimitazione oggettiva del *dictum* pronunciata dal Collegio. Le spese anche del secondo grado (com'era peraltro avvenuto innanzi al T.A.R.) sono compensate - si deve ritenere - non tanto per la soccombenza, che ha poco di reciproco, stante la larga vittoria ai punti degli appellati, ma in ragione della complessità dei fatti e degli antecedenti processuali.

Il risultato nuovo raggiunto dalla decisione di appello è quello di mantenere in vita una parte del "vecchio PGT"²: il Collegio infatti considera che l'intero annullamento dello strumento urbanistico da parte del T.A.R. di Milano abbia costituito un'ultrapetizione, non avendo neppure i ricorrenti ambito ad un risultato tanto eclatante in primo grado. Il principio della corrispondenza tra chiesto e pronunciato cristallizzato nel codice di procedura civile deve infatti intendersi applicabile anche al giudizio amministrativo. Gli effetti dell'annullamento del PGT sono limitati a due parti (comunque importantissime) dello strumento urbanistico generale: quelle relative al c.d. "Golfo Agricolo" (individuato nell'accezione più ampia così come indicata dagli appellati) e quelle relative alla c.d. Variante Monzese, ma non si limitano al solo Documento di Piano.

Venendo ad esaminare più in concreto la sentenza, va immediatamente rilevato che questa, dopo aver comunque operato una dettagliata descrizione dei ricorsi e dei motivi di impugnazione di primo grado e dei motivi di appello principale e incidentale delle diverse e

² In realtà il "nuovo" PGT alla data di scrittura di questo commento, e cioè ottobre 2016, è allo stato di semplice approvazione circostanza che, come sottolinea lo stesso Consiglio di Stato in motivazione è insufficiente a determinare la cessazione della materia del contendere in relazione al ricorso, in quanto il nuovo strumento urbanistico comunale - che gli uffici hanno redatto proprio a seguito dell'annullamento di primo grado e portato in adozione nelle more del giudizio di appello - deve comunque essere approvato per poter spiegare i propri effetti.

numerose parti, si concentra – in realtà – sulla sostanza delle problematiche in un modo talmente diretto da poter sembrare quasi brusco. Il Consiglio di Stato dichiara, infatti, esplicitamente di prendere in considerazione solo le questioni ritenute decisive, considerando tutte le altre assorbite o comunque non tali da poter far mutare la decisione finale. Tale impostazione, che sicuramente risponde al criterio della sinteticità (termine quasi paradossale sol che si guardi la dimensione della sentenza... ma non osiamo immaginare quali fossero le dimensioni del fascicolo), denuncia ad avviso di chi scrive una chiara presa di posizione circa la necessità di un approccio pragmatico e logico, superando il rigido criterio formalistico caro alla vecchia scuola anche dell'avvocatura amministrativistica.

In ogni caso, chiunque abbia letto l'impugnata decisione del T.A.R. Lombardia non farà troppa fatica a ritrovare le medesime argomentazioni logiche nella decisione che si commenta, la quale dipana le complesse tematiche messe sul tavolo dalle diverse parti in giudizio, rifacendosi a motivi conduttori cari alla giurisdizione amministrativa nel suo complesso.

Il Supremo Collegio ricostruisce innanzitutto il fatto e, in particolare, la genesi e lo svolgimento delle impugnazioni di primo grado che si sono articolate in un complesso ricorso introduttivo (sottoarticolato in undici principali motivi di impugnazione a loro volta suddivisi in altri capitoli) e tre ricorsi per motivi aggiunti altrettanto complicati. Il fulcro dell'impugnazione era quella deliberazione del Consiglio comunale di Segrate n. 11 del 14 febbraio 2012 con cui l'amministrazione aveva approvato il Piano di Governo del Territorio (PGT) del territorio Comunale. Tale strumento generale, unitamente agli atti presupposti, era stato preso di mira dai ricorrenti per il procedimento tramite il quale il Comune aveva operato - in particolare per quanto di interesse per i ricorrenti – su quattro ambiti di trasformazione (denominati TR1, TR2, TR3 e TR4, i primi due costituenti il c.d. "Golfo agricolo" e gli ultimi due costituenti aree libere a questi connesse) e disposto la realizzazione della c.d. "variante alla via Monzese". In sostanza e con grande semplificazione, i ricorrenti avevano avuto buon gioco in primo grado denunciando la violazione della normativa sia di rango primario sia di rango secondario della Regione Lombardia in materia di consumo di suolo, la violazione di alcune di-

sposizioni in relazione ai vincoli cui doveva ritenersi assoggettato il Golfo agricolo per le proprie particolarità e diverse violazioni e ingenuità nella conduzione del procedimento di VAS da parte dell'amministrazione Comunale di Segrate. I ricorsi per motivi aggiunti, relativi ai medesimi ambiti di trasformazione, estendevano – il primo - le censure contro la pratica di *preverdissement* – e cioè quel progetto di impianto del verde per l'esecuzione di una pretesa compensazione ambientale che aveva costituito un vanto dell'amministrazione comunale e che, invece, come si vedrà, sia il T.A.R. sia il Consiglio di Stato considerano insufficienti ai fini del rispetto della normativa sul consumo di suolo. Ancora, il secondo ricorso per motivi aggiunti si rivolgeva contro alcuni strumenti attuativi adottati dal Comune e, infine, il terzo ricorso aveva impugnato procedimenti consequenziali (un successivo permesso di costruire e una delibera di Giunta che enunciava le linee guida per un ulteriore piano attuativo). Anche in tali casi la censura principale era quella dell'illegittimità derivata di tali provvedimenti o atti dall'illegittimità del PGT, pur meritando ciascun atto impugnato numerose altre specifiche censure. A complicare la vicenda, il Consiglio di Stato ricordava il ricorso incidentale della società beneficiaria del permesso di costruire impugnato con il terzo ricorso per motivi aggiunti (Lindos) in relazione ad alcune previsioni in materia di *preverdissement*.

Insomma nella sostanza il T.A.R. aveva esaminato più di una ventina di "macrocensure" a loro volta articolate in diversi motivi di impugnazione, tutti comunque in qualche modo collegati più o meno direttamente e immediatamente alla violazione di normative a tutela dell'ambiente, dell'integrità dei suoli, dell'habitat e dei principii in materia di contenimento delle esigenze di ecosostenibilità e razionalità nell'utilizzo del suolo, principalmente negli ambiti agricoli e di verde pubblico, con le diverse necessità legate all'inurbamento per scopi di privato sfruttamento delle risorse. Come vedremo il Consiglio di Stato semplifica e raggruppa tutte le macrocensure in pochi capi, individuando sostanzialmente due principali architravi di censure: quella sul consumo di suolo e quella in materia di VAS, che vengono entrambe accolte negli stessi termini di cui alla decisione di primo grado.

Tra i motivi di appello scrutinati dai giudici amministrativi vi è - innanzitutto e in via pregiudiziale - la censura relativa al preteso difetto di legittimazione attiva (ovviamente riferito al primo grado) delle associazioni ambientaliste (nella specie Legambiente Lombardia Onlus e WWF Martesana) e dei cittadini ricorrenti *uti singuli*.

Le motivazioni per cui in entrambi i gradi di giudizio i due collegi giudicanti sono giunti alla medesima conclusione sulla questione pregiudiziale, e cioè che non vi fosse affatto una carenza di legittimazione attiva, sono anche questa volta di carattere sostanzialistico: la parte originaria ricorrente (e successivamente appellata Legambiente) infatti era, nonostante qualche imprecisione nell'intestazione, l'associazione nazionale, rappresentata secondo Statuto dal Presidente regionale, con ciò confermandosi verificata l'attribuzione *ex lege* di cui all'art. 18 L. n. 349/1986. Il Collegio, peraltro, in secondo grado era stato investito di un'impugnazione per omessa pronuncia, in quanto il T.A.R. aveva ritenuto, dopo il rigetto della prima eccezione, assorbite le doglianze relative alla valutazione delle posizioni di WWF Martesana e dei singoli cittadini: anche in questo caso il Consiglio di Stato non bada al formalismo e conclude - secondo quanto correttamente indicato dal T.A.R. - che è sufficiente vagliare la sussistenza della legittimazione anche in capo ad uno solo dei ricorrenti, stante il carattere del provvedimento impugnato che ha oggetto indivisibile³.

Il Collegio si sofferma, poi, sull'altrettanto classica eccezione pregiudiziale di disintegrità del contraddittorio (sollevata questa dalla difesa della società beneficiaria del permesso di costruire impugnato con il terzo ricorso per motivi aggiunti) in relazione alla mancata notifica a (certi) controinteressati dell'impugnazione del PGT. Ma anche tale eccezione è prevedibilmente liquidata sulla base dell'orientamento veramente consolidato in giurisprudenza secondo il quale il PGT ha natura di atto amministrativo generale, cosa che esclude la possibilità di configurare posizione di controinteressati (in senso stretto) alla sua formazione⁴.

³ Coglie, tuttavia, correttamente il Collegio la sfumatura - non irrilevante - relativa alla questione delle spese e la liquida velocemente anticipando la propria decisione di compensarle.

⁴ "Ciò in quanto l'interesse qualificato che costituisce la premessa per il riconoscimento della posizione di controinteressato deve essere espressamente tutelato

Ancora in via pregiudiziale, il Consiglio di Stato disattende – con una significativa laconicità - un ulteriore motivo di appello collegato alla natura del PGT proposto dal Comune che aveva sostenuto che il Documento di Piano non sarebbe stato di fatto impugnabile (e quindi ravvisando una carenza di interesse al ricorso) in quanto documento di natura meramente ricognitiva e programmatica, contenente previsioni di carattere conformativo destinate a rimanere “lettera morta” se inattuata nel termine di cinque anni, limitandosi a ricordare la contraria giurisprudenza consolidata al riguardo⁵.

Superate le diverse eccezioni pregiudiziali, il Consiglio di Stato si concentra sulle questioni sostanziali e – come già detto – non trova al-

dal provvedimento ed oggettivamente percepibile come un vantaggio, indipendentemente dall'interesse perseguito dal ricorrente; tali requisiti non ricorrono nel caso di uno strumento urbanistico, poiché la sua funzione esclusiva è quella di predisporre un ordinato assetto del territorio comunale, prescindendo dalle posizioni dei titolari di diritti reali e dai vantaggi o dagli svantaggi che ad essi possono derivare dalla pianificazione”. La stessa decisione ricorda un precedente della propria Sez. V, la sentenza n. 4411 del 4 settembre 2013) che a sua volta aveva citato l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato 8 maggio 1996 n. 2. Quest'ultima, esaminando anche sporadici casi difformi, aveva decisamente specificato che “*Ai fini dell'individuazione dei soggetti controinteressati in generale la giurisprudenza consolidata richiede il concorso di due elementi. L'elemento sostanziale, necessario ma non sufficiente, consiste nella titolarità di un interesse qualificato alla conservazione del provvedimento impugnato, ossia di una situazione giuridica soggettiva analoga (ma di segno opposto) a quella che può esser fatta valere da un ricorrente. L'elemento formale ricorre allorché l'atto impugnato direttamente si riferisca ai soggetti coinvolti. La giurisprudenza ha, peraltro, chiarito che non occorre l'indicazione nominativa nell'atto, purché i soggetti controinteressati siano agevolmente individuabili (Ad. plen., 28 settembre 1987, n. 22). In applicazione dei principi generali sopra enunciati la giurisprudenza ha con numerose pronunce escluso la configurabilità di controinteressati rispetto all'impugnazione di piani regolatori generali (Cons. Stato, sez. IV, 14 novembre 1975, n. 1041; id., 27 gennaio 1976, n. 42; id., 30 settembre 1976, n. 827; id., 17 gennaio 1978, n. 1 l; id., 27 febbraio 1979, n. 15 l; id., 11 maggio 1979, n. 312; id., 18 marzo 1980, n. 27; id., 7 giugno 1984, n. 434; id., 23 novembre 1985, n. 563) o di piani per l'edilizia economica e popolare (Cons. Stato, sez. IV, 13 novembre 1979, n. 985) o di piani degli insediamenti produttivi (Cons. Stato, sez. IV, 12 aprile 1989, n. 234)*”.

⁵ Il Collegio si riferisce al precedente n. 695 reso dalla Sez. V del supremo Collegio il 4 maggio del 1995 e stigmatizza come la difesa dell'amministrazione comunale si fosse contraddetta sostenendo in altra sede che, forse, l'unica parte del PGT che avrebbe potuto demolirsi era proprio il Documento di Piano.

cun difetto nelle argomentazioni del T.A.R. (e dei ricorrenti in primo grado), confermandone le conclusioni attraverso identico *iter* argomentativo.

Quanto alla questione del consumo di suolo, il supremo Collegio fa proprie sostanzialmente tutte le argomentazioni del T.A.R. ricostruendo in maniera analitica i diversi passaggi logici: vediamo come.

Innanzitutto partendo dalla disamina della normativa primaria della Regione Lombardia (e quindi la legge regionale 11 marzo 2005, n. 12) ricorda la natura e funzione dei vari strumenti pianificatori: dal PGT ai piani attuativi (art. 8) e, citando ampiamente le norme, identifica la valenza del Piano Territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) e delle sue diverse previsioni (art. 18) come prescrittive (e prevalenti) rispetto al PGT in alcuni casi, ovvero come di coordinamento in altri casi. Osserva quindi come le disposizioni del PCTP in materia di consumo di suolo, in quanto non incluse nell'elencazione (da ritenersi tassativa) prevista al secondo comma dell'art. 18 cit., non avevano in effetti carattere prescrittivo. Ma, esattamente com'era stato riconosciuto dal T.A.R., ha affermato che – sulla base del principio di gerarchia dei piani, e vista la funzione di coordinamento spettante al PCTP – doveva evincersi che ci si sarebbe potuto discostare anche da quelle disposizioni non aventi carattere prescrittivo soltanto a seguito di “*un’istruttoria correttamente espletata ed in base a motivazione non inficiata da vizi logico-giuridici*”. Ma il Comune di Segrate non aveva potuto motivare correttamente perché aveva errato nella conduzione della propria istruttoria innanzitutto in punto di diritto, irrimediabilmente, interpretando scorrettamente la disposizione delle NTA del PTCP (art. 84 comma 3) che stabiliva di cosa si dovesse tener conto ai fini del calcolo del consumo di suolo.

Tale norma, ricorda il Collegio, in particolare, prevede una definizione convenzionale di “superficie urbanizzata” che coincide con “*la somma delle superfici esistenti e di quelle programmate con piano attuativo – ad uso residenziale, extraresidenziale, per infrastrutture di mobilità, per servizi ed infrastrutture pubbliche urbane, nonché per attrezzature di interesse generale, ad esclusione dei parchi urbani e territoriali – misurata alla data di adozione dello strumento urbanistico*”. Ai fini del consumo di suolo quindi l'intera estensione delle superfici “programmate con piano attuativo” deve essere considerata come “super-

ficie urbanizzata”, rimanendone esclusi soltanto i “parchi urbani e territoriali”.

La decisione conclude che, di conseguenza, anche le aree (presenti all'interno degli ambiti di trasformazione) che non siano immediatamente e direttamente oggetto di trasformazione edificatoria privata devono essere considerate come superfici urbanizzate, in tutti i casi in cui non siano espressamente destinate a parchi⁶. Più chiaramente ancora la sentenza viene ad accogliere come decisivo il distinguo tra aree interessate dall'azione antropica per ricondurle comunque alla “superficie urbanizzata” (comprendendovi anche le aree non edificate presenti negli ambiti da trasformare ed eventualmente utilizzate per attrezzature di uso pubblico o a verde privato) e quelle scerve da tale azione antropica, venendo a riconoscere che l'unico insediamento che non comporti consumo di suolo sia quello dei parchi urbani e territoriali.

L'esistenza di un'azione antropica, anche solo programmata, diventa quindi l'elemento dirimente al fine di includere o escludere un'area dalla nozione di urbanizzazione.

Anche a prescindere, quindi, da qualsiasi considerazione sui calcoli e sui meccanismi di premialità, sui quali le parti si erano date battaglia in primo grado e che qui rimangono quindi completamente assorbiti, sia pur nella parte descrittiva se ne fosse data una dettagliata spiegazione, la decisione conclude per l'erroneità della valutazione in quanto l'amministrazione segratese aveva illegittimamente – per quanto si è detto - incluso nel computo del suolo non consumato quelle superfici non oggetto di edificazioni private ricomprese nelle aree di trasformazione, sebbene esse non fossero state destinate a parchi.

La seconda parte della decisione, invece, si concentra sulla VAS e sull'illegittimità della relativa procedura: ancora il Collegio si deve soffermare sulla sussistenza della legittimazione attiva delle associa-

⁶ Viene quindi disattesa la tesi contraria proposta dal Comune che aveva suggerito una lettura combinata di tale comma con il precedente, che riguarda – invece - la programmazione del consumo di nuovo suolo (consentita esclusivamente a quei Comuni che avessero attuato almeno il 75% degli interventi previsti dal previgente strumento locale, la quale logicamente esclude le superfici ad uso pubblico dal calcolo di tale soglia). Il Consiglio di Stato correttamente sottolinea il diverso inquadramento delle due previsioni e ribadisce che la definizione delle attività che comportano consumo di suolo deve intendersi quella contenuta solo nel terzo comma.

zioni (che liquida con un rinvio a quanto osservato precedentemente in relazione alla sussistenza in capo ad esse dell'interesse specifico a veder rispettate le disposizioni urbanistiche a tutela dell'ambiente, come quelle in tema di VAS⁷) ma questa volta fa un cenno anche alla legittimazione dei singoli cittadini.

In questo caso la decisione sembra voler fondare tale legittimazione sul combinato disposto di "proprietà" e "residenza", ravvisando solo in questo caso (che parrebbe, dalla lettura un asse combinato), l'attualità e specificità dell'interesse a gravare le determinazioni in punto di VAS. Come si ricorderà, in realtà la giurisprudenza (la stessa sentenza citata del T.A.R. Liguria è esplicita in questo senso, ritiene di per sé sufficiente a fondare la legittimazione il diritto di proprietà, mentre non basta la semplice residenza, mancante – ad avviso dei

⁷ Si percepisce anche in questa sentenza un certo fastidio che certe argomentazioni consunte provocano presso i giudici amministrativi, precedente esemplare è proprio quello citato poco oltre, del T.A.R. Liguria n. 1404/2013 per cui addirittura *"Anzi, sarebbe auspicabile che le stesse amministrazioni (...) prendano atto del valore primario degli strumenti generali di verifica e tutela ambientale disegnati a livello comunitario e trasfusi poi in sede nazionale: una corretta ed adeguata verifica ambientale dei fondamentali atti di governo pianificatorio costituisce la base per tutte le future e rilevanti attività che possono esercitarsi nel territorio interessato. In tale contesto, escludere la rilevanza ambientale della VAS, anche se solo rispetto al riconoscimento di legittimazione che il legislatore compie con riferimento alle associazioni ambientali, rischia di creare un grave errore di prospettiva cui può conseguire un potenziale vulnus a tutta l'attività a valle della pianificazione, oltre che alla stessa programmazione ivi svolta.*

Va ricordato un principio ormai consolidato (cfr. Consiglio di Stato n. 4200/2013): la cd. valutazione ambientale strategica (VAS) è la valutazione delle conseguenze ambientali di piani e programmi al fine ultimo di assicurare lo sviluppo sostenibile di un territorio sotto il profilo ambientale; si tratta, quindi, di una procedura finalizzata precipuamente a mettere in rilievo le possibili cause di un degrado ambientale derivante dall'adozione di piani e programmi interessanti il territorio, introdotta dalla direttiva comunitaria 2001/42/CE, che prevede appunto la sua applicazione a piani e programmi produttivi di effetti significativi sull'ambiente.

A fronte di tali chiare indicazioni è invero azzardato sostenere che la relativa impugnazione non avrebbe effetti sull'ambiente; gli effetti sono non solo evidenti ma addirittura i principali in materia, rispetto alla verifica dei singoli progetti a valle, proprio per la valenza pianificatoria e programmatica degli atti esaminati, per cui la legittimazione a ricorrere in capo alle associazioni ambientali riconosciute specificamente dallo Stato trova in tale ambito una delle principali espressioni".

giudici – di quella stabilità necessaria a contestare determinazioni urbanistiche e ambientali.

Ma anche qui il cuore della decisione sta nel merito: e la sentenza prende in rassegna i motivi già accolti dal T.A.R. in primo grado che ritiene assorbenti rispetto agli altri e arriva a confermarli tutti.

Dopo un *excursus* normativo sulla VAS e sulla sua *ratio* che – in sintesi - impone di valutare l'attività oggetto del piano anche sotto il profilo ambientale, il Collegio ribadisce come tale valutazione vada necessariamente compiuta contestualmente all'elaborazione dello strumento pianificatorio e debba comprendere una fase partecipativa, a pena di illegittimità del piano. Nella pratica, quindi, dovrebbe così nascere il rapporto ambientale che descrive e valuta gli impatti significativi del piano sull'ambiente e sul patrimonio culturale e – secondo il Collegio “*costituisce quindi “momento” qualificante ed in qualche modo “orientativo” della successiva procedura*” che *integri una analisi ad ampio spettro*” in ossequio al principio di precauzione, prendendo quindi in considerazione gli effetti complessivi della trasformazione sull'ambiente, valutandone in particolare gli effetti combinati e potenzialmente moltiplicatori.

E – secondo quanto descritto in sentenza - il rapporto ambientale che doveva costituire il fondamento della procedura di VAS relativa al PGT di Segrate non aveva in realtà valutato in alcun modo il complesso degli effetti, limitandosi a misurare il contenuto e l'impatto delle singole trasformazioni in ciascuno degli ambiti di trasformazione isolatamente considerato, senza fornire alcuna risposta, analisi o previsione sul combinato cumulo degli effetti.

La decisione, pertanto, conclude che tale lacuna è, da un lato, evidentemente inammissibile e, dall'altro lato, da sola supporta l'insufficienza dell'intero procedimento VAS.

Vane, d'altra parte, risultano le lamentele dell'amministrazione che tenta di spostare l'attenzione sul carattere “incolto e non di pregio” delle aree del c.d. “Golfo Agricolo” e sulla parziale non contiguità spaziale dei relativi ambiti di trasformazione, perché la decisione in modo molto secco definisce addirittura “inspiegabile” l'omessa considerazione unitaria dell'effetto dei progettati interventi nel suo complesso.

Ma le questioni in materia di VAS non sono finite e le critiche ad una certa superficialità nella valutazione di tutte le variabili di una pianificazione tanto complessa proseguono quando il Supremo Collegio prende in esame le argomentazioni in relazione alla c.d. Variante di Via Monzese.

Il Collegio, infatti, condivide la tesi del T.A.R. anche in relazione alle doglianze relative al Piano dei servizi per quanto riguarda la c.d. variante alla via Monzese, osservando che la presenza della progettata arteria stradale avrebbe dovuto essere presa in considerazione in ogni caso nell'ambito della VAS, indipendentemente dal fatto che fosse già prevista da un precedente atto pianificatorio (nella fattispecie un PII – il Vecchia Olghia – antecedente al PGT).

In tale contesto, la decisione - nel rilevare incidentalmente che, comunque, la statuizione di primo grado non aveva annullato direttamente le previsioni del Piano dei servizi (così evitando anche l'ultrapetizione) - confermava come fosse inammissibile che la VAS non avesse tenuto conto dell'asse viario, la cui progettazione era sì preesistente ma che insisteva comunque su due dei principali ambiti di trasformazione oggetto del PGT (TR1 e TR2), non riuscendo a capacitarsi di come l'amministrazione avesse potuto omettere di valutare l'impatto combinato delle dette trasformazioni e della realizzazione della strada.

La decisione è così convinta sul punto che il Collegio si spinge addirittura a fornire una esemplificazione "matematica" dell'errore compiuto dal Comune (utilizzando le incognite Y e Z in modo piuttosto curioso). Il ragionamento in sintesi afferma che il fatto che l'opera viaria non ancora realizzata al momento del PGT fosse stata valutata ambientalmente in un'epoca in cui il contesto dell'area era agricolo, non toglie che la medesima debba essere rivalutata (sempre ambientalmente) quando un diverso piano disponga la trasformazione dell'area medesima, anche se sussista una valutazione singola della realizzazione di tale trasformazione sotto un profilo ambientale.

Volendo esemplificare ancora, utilizzando invece l'insiemistica, si potrebbe dire che il Comune non ha considerato l'interferenza tra i due insiemi, perché (forse) ha ritenuto la valutazione ambientale precedente relativa all'insieme-strada isolata dalla valutazione ambientale successiva sull'insieme - ambiti di trasformazione. Insiemi che, invece,

secondo il Consiglio di Stato erano e sono nettamente interferenti: in una locuzione piuttosto efficace la sentenza parla di una valutazione parzialmente inattuale che vizia radicalmente il procedimento. Insomma, una *débâcle* nella sostanza anche per quanto riguarda la VAS. Ci si chiede, quindi, quale sia la diversa visione del giudice di secondo grado rispetto al primo sulla vicenda.

Ed ecco arrivare, proprio in fine alla decisione, quella sintetica pronuncia che, confermando la necessità di limitare l'annullamento del PGT sotto un profilo oggettivo alle prescrizioni effettivamente impugnate in primo grado (il Consiglio di Stato usa il termine "attinte", significativamente utilizzato nel gergo penalistico descrittivo dei colpi inferti ad un corpo), incidenti sugli ambiti di trasformazione TR1 TR2, TR3, TR4, limita la valenza demolitoria del *dictum* a tali profili. Ma, anche in questo caso, il Consiglio di Stato non accoglie completamente la tesi del Comune, perché non riconosce la scindibilità del Documento di Piano dal Piano dei Servizi e dal Piano delle Regole, affermando che se la "tripartizione" dei tre documenti, "sculpita nella legge regionale" certamente sussiste a livello normativo (diversi i tre documenti per funzione e contenuto), questa non escluda, in verità, che gli stessi costituiscano un *unicum* inscindibile e che quindi vada, rispetto alle statuizioni demolitorie, riconosciuto l'annullamento dell'intero PGT, sia pure *in parte qua* (conformemente al *petitum*).

Il Consiglio di Stato ci lascia, quindi, una decisione certamente sferzante e aspra in molti punti, che tuttavia riconosce in modo organico e coerente l'importanza del profilo ambientale nella formazione dei piani urbanistici con la conseguente impossibilità di ignorarne regole e peso nelle valutazioni delle amministrazioni comunali che, anche nel futuro, dovranno quindi attenersi alle massime di diritto ora chiaramente enunciate.

EVA MASCHIETTO

* * *

T.A.R. EMILIA-ROMAGNA, Parma – 6 settembre 2016, n. 255 – Pres. Conti, *Est. Verlengia* – L.P.C. srl (avv. Santella) c. Unione Bassa Est Parmense (avv. Masi), Responsabile del Servizio Assetto ed Uso Territorio Sviluppo Economico (n.c.)

Rifiuti – Ordinanza di rimozione adottata dal Dirigente anziché dal Sindaco – Illegittimità per incompetenza – Appartenenza del Dirigente ad una Unione di Comuni – Irrilevanza.

È illegittima per incompetenza l'ordinanza prevista dall'art. 192 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 che risulti adottata dal Dirigente anziché dal Sindaco in quanto, sebbene l'art. 107 decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 attribuisca l'attività di gestione ai Dirigenti, compete al Sindaco l'emanazione dell'ordinanza di rimozione, recupero e smaltimento dei rifiuti e di ripristino dello stato dei luoghi, in virtù del carattere di specialità riconosciuto all'art. 192 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, da cui la stessa è disciplinata. Anche in caso di Unione di Comuni, i Sindaci mantengono le competenze loro attribuite dall'art. 192 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, dal momento che dette Unioni operano l'unificazione a livello degli uffici ovvero degli organi di gestione amministrativa o tecnica-operativa, ma non determinano alcun trasferimento di poteri degli organi di indirizzo politico.

La competenza in materia di ordinanze di rimozione di rifiuti.

In claris non fit interpretatio, ovvero laddove un testo normativo sia del tutto chiaro (circostanza, questa, sempre più rara), non si dovrebbe andare oltre al significato letterale dei termini utilizzati, senza ricorrere ad ulteriori opzioni ermeneutiche.

Senonché, la sentenza in commento affronta, sulla scia di numerose precedenti pronunce, tanto dei T.A.R. che del Consiglio di Stato, il problema dei limiti (*rectius*, della forza cogente) di una espressa previsione di competenza del Sindaco alla luce del generale trasferimento degli atti di gestione in capo ai Dirigenti.

Ai fini della presente disamina appare dunque opportuno muovere dal dato normativo di riferimento.

Il Codice ambientale (D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152) disciplina la materia dello sgombero dei rifiuti in due distinti articoli, a seconda che si sia, o meno, in presenza di una situazione di grave ed eccezionale pericolo per l'ambiente.

Per la prima ipotesi, l'art. 191 prevede la possibilità, in via generale, di ricorrere ad una serie di strumenti per fare fronte a situazioni di

rischio di danni gravi o di pericolo imminente che richiedano l'adozione di provvedimenti *extra ordinem*, con efficacia necessariamente limitata nel tempo, da parte del Presidente della Giunta regionale, del presidente della Giunta provinciale ovvero del Sindaco¹.

In quest'ottica, i provvedimenti assunti dai Sindaci ai sensi del richiamato art. 191 del Codice ambientale sono dunque riconducibili alle ordinanze contingibili e urgenti adottate, ai sensi dell'art. 50, quarto comma, del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 nelle vesti di Ufficiale di Governo per *“al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica”*.

Al di fuori di tali ipotesi di assoluta eccezionalità, la rimozione dei rifiuti trova la propria disciplina per così dire *“ordinaria”*, nella forma, nei propri contenuti essenziali, nei presupposti e nei possibili destinatari, all'art. 192 del Codice ambientale il quale, dopo aver ribadito, ai primi due commi, il divieto generalizzato di abbandono e deposito dei rifiuti sul suolo (I comma) e nelle acque superficiali e sotterranee (II comma), dispone, al successivo terzo comma, che *“fatta salva l'applicazione delle sanzioni di cui agli articoli 255 e 256, chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo. Il Sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine en-*

¹ Dispone il primo comma della norma in commento che *“[...]qualora si verificano situazioni di eccezionale ed urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente, e non si possa altrimenti provvedere, il Presidente della Giunta regionale o il Presidente della provincia ovvero il Sindaco possono emettere, nell'ambito delle rispettive competenze, ordinanze contingibili ed urgenti per consentire il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti, anche in deroga alle disposizioni vigenti, nel rispetto, comunque, delle disposizioni contenute nelle direttive dell'Unione europea, garantendo un elevato livello di tutela della salute e dell'ambiente. Dette ordinanze sono comunicate al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, al Ministro della Salute, al Ministro delle Attività Produttive, al Presidente della Regione e all'Autorità d'Ambito di cui all'articolo 201 entro tre giorni dall'emissione ed hanno efficacia per un periodo non superiore a sei mesi”*.

tro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate".

Nonostante, come anticipato, la chiara formulazione letterale del testo in parola, sin dall'entrata in vigore del codice ambientale, una (significativa) parte della giurisprudenza², superando il dato testuale della norma e favorendo un'interpretazione sistematica della stessa, aveva messo in dubbio che la competenza in oggetto fosse veramente ascrivibile al Sindaco.

Si era, infatti, argomentato che poiché la disposizione normativa in commento era sostanzialmente riproduttiva di quanto precedentemente previsto dall'abrogato art. 14 del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22³, allora doveva trovare applicazione anche la giurisprudenza conso-

² T.A.R. Veneto, Sez. III, 24 gennaio 2006, n. 125; conformi T.A.R. Sardegna, Sez. II, 24 gennaio 2005, n. 104, T.A.R. Campania-Napoli, Sez. I, 12 giugno 2003, n. 7532; T.A.R. Sicilia-Palermo, Sez. II, 8 maggio 2002, n. 1152; T.A.R. Lombardia-Brescia, 25 settembre 2001, n. 792.

³ Questo il testo dell'art. 14 del D.Lgs. n. 22/1997, rubricato "*Divieto di abbandono*"

[1. *L'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati.*

2. *È altresì vietata l'immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali e sotterranee.*

3. *Fatta salva l'applicazione delle sanzioni di cui agli articoli 50 e 51, chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa. Il sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate.*

4. *Qualora la responsabilità del fatto illecito di cui al comma 1 sia imputabile ad amministratori o rappresentanti di persona giuridica, ai sensi e per gli effetti del comma 3 sono tenuti in solido la persona giuridica ed i soggetti che subentrano nei diritti della persona stessa.*

Si veda, sul punto, R. NOBILI, "*Le competenze dei dirigenti degli enti locali territoriali ed il sindaco-ufficiale di governo nel D.Lgs. 18/8/2000 n. 267. Un tentativo di riconduzione ad unità del sistema*" in *lexitalia.it*, secondo il quale "*qualunque disposizione antecedente all'entrata in vigore del D.Lgs. 18/8/2000 n. 267 che prevedesse la competenza all'adozione di atti di gestione da parte di un organo di governo - e quindi anche del sindaco - deve essere intesa siccome de iure riferita al dirigente. L'effetto del principio così enucleato è evidente. Tutte le disposizioni*

lidatasi in materia⁴, che attribuiva ai Dirigenti, e non al Sindaco, la potestà ordinatoria nella materia in commento, in base all'ordine di competenze, fra livello dirigenziale e politico, delineato dall'art. 107 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

In questo senso, invero, militava la previsione del secondo comma del richiamato art. 107 del TUEL, a mente del quale *“spettano ai dirigenti tutti i compiti, compresa l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, non ricompresi espressamente dalla legge o dallo statuto tra le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo degli organi di governo dell'ente”* e del successivo quinto comma, secondo il quale *“a decorrere dall'entrata in vigore del presente testo unico, le disposizioni che conferiscono agli organi di cui al capo I, titolo III [tra i quali rientra il Sindaco] l'adozione di atti di gestione e di atti o provvedimenti amministrativi, si intendono nel senso che la relativa competenza spetta ai dirigenti [...]”*.

In definitiva non essendo le ordinanze in oggetto ascrivibili all'esercizio da parte del Sindaco di poteri contingibili e urgenti quali Ufficio di Governo, le stesse dovevano essere considerate alla pari degli altri atti di gestione dell'Amministrazione comunale, come tali devoluti alla competenza dei Dirigenti.

A tale orientamento, tuttavia, si è contrapposto un successivo ed ormai consolidato fronte giurisprudenziale⁵, che ha riconosciuto come la competenza ad emettere i provvedimenti *ex art.* 192 del D.Lgs. n.

normative che individuavano nel sindaco l'organo competente all'adozione di un determinato provvedimento subiscono gli effetti mutanti voluti dal legislatore”.

⁴ Per tutte: T.A.R. Basilicata, 18 settembre 2003, n. 878; T.A.R. Liguria, Sez. I, 10 febbraio 2004, n. 141; T.A.R. Molise, 25 novembre 2004, n. 729.

⁵ Cons. Stato, Sez. V, 11 gennaio 2016, n. 57; Sez. V, 29 agosto 2012, n. 4635, Sez. V, ord. 10 marzo 2009, n. 1296, Sez. V, 25 agosto 2008, n. 4061. Con riguardo ai T.A.R. si vedano: T.A.R. Sicilia Palermo, Sez. II, 4 giugno 2013, n. 1218, T.A.R. Lazio Roma, Sez. II, 1 febbraio 2013, n. 1142, T.A.R. Campania Salerno, Sez. I, 17 settembre 2012, n. 1644, T.A.R. Lombardia Brescia, Sez. I, 9 giugno 2011, n. 867, T.A.R. Emilia-Romagna Bologna, Sez. II, 26 gennaio 2011, n. 61, T.A.R. Emilia-Romagna Parma, Sez. I, 8 giugno 2010, n. 281, T.A.R. Veneto, Sez. III, 20 ottobre 2009, n. 2623, T.A.R. Veneto, Sez. III, 29 settembre 2009, n. 2454, T.A.R. Veneto Venezia, Sez. III, 14 gennaio 2009, n. 40, T.A.R. Veneto, Sez. III, 9 maggio 2007, n. 1456.

152/2006 spetti, conformemente al dato testuale della norma, esclusivamente al Sindaco.

La critica alle precedenti conclusioni raggiunte dai giudici amministrativi prima dell'entrata in vigore del codice ambientale, si sviluppa sostanzialmente su tre distinti fronti.

In primo luogo, si è valorizzato⁶ il dato testuale riprodotto dall'art. 192 del codice ambientale, che ha contemplato espressamente il Sindaco, e non il Dirigente, quale soggetto investito del potere di emanare le ordinanze aventi ad oggetto la rimozione, avvio a recupero o smaltimento dei rifiuti ed il conseguente ripristino dello stato dei luoghi.

Sotto altro profilo, si è osservato come in presenza di un conflitto apparente tra distinte disposizioni normative (art. 107 del TUEL, da un lato, art. 192 del D.Lgs. n. 152/2006, dall'altro), dovrebbe comunque seguirsi, quale criterio interpretativo, il tradizionale canone ermeneutico secondo il quale *lex (posterior) specialis derogat anteriori generali*.

Da ultimo, si è evidenziato come sia lo stesso art. 107 del D.Lgs. n. 267/2000 a prevedere, al quarto comma, che “*le attribuzioni dei dirigenti, in applicazione del principio di cui all'articolo 1, comma 4, possono essere derogate soltanto espressamente e ad opera di specifiche disposizioni legislative*”, il che è proprio quanto verificatosi a seguito dell'entrata in vigore della norma sancita dall'art. 192, comma 3, del codice ambientale, disposizione, questa, sicuramente speciale rispetto all'ordine generale di competenze previsto dall'art. 1, comma 4, e 107, comma 2, del T.U. degli Enti locali.

Pur schierandosi a favore della competenza del Sindaco nella materia *de qua*, merita, in questa sede, un breve richiamo anche la pronuncia del T.A.R. per il Veneto 17 dicembre 2015, n. 1342, in quanto sembra assumere una posizione intermedia rispetto ai due filoni giurisprudenziali dianzi citati.

Il giudice veneziano, invero, sottolinea come “*le tesi avanzate in giurisprudenza possono essere tutte dotate di una propria dignità, posto che pare essere ammissibile sia la lettura che privilegia il dato letterale,*

⁶ Secondo la citata pronuncia T.A.R. Sicilia Palermo, Sez. II, 4 giugno 2013, n. 1218 “*è insuperabile il dato testuale dell'art. 192, co. 3, secondo periodo, che fa riferimento espresso al "Sindaco"*”.

considerando la norma dell'articolo 192 come norma speciale sopravvenuta rispetto all'articolo 107, ovvero il dato sostanziale, secondo il quale gli atti di gestione sono pacificamente di pertinenza del dirigente”.

Nonostante ciò, anche il T.A.R. Veneto si allinea – verrebbe da dire quasi a malincuore⁷ – alla corrente giurisprudenziale maggioritaria, dando atto che *“in difetto di una puntuale e commendevole operazione ermeneutica, anche di tipo autentico, da parte del legislatore, quanto mai e quanto più necessaria in ragione della delicatezza dell'argomento e della materia, non può sfuggirsi al criterio interpretativo principale e presupposto consistente nell'interpretazione letterale – rectius: lessicale –, secondo il noto brocardo ubi voluit dixit ubi noluit tacuit, e l'indicazione letterale è chiaramente orientata a privilegiare l'organo politico, seppure per la adozione di un provvedimento di natura palesemente gestionale”.*

Per inciso deve essere ricordato come in alcune delle pronunce sopra ricordate l'ordinanza emessa dal Dirigente, in luogo del Sindaco, non abbia poi effettivamente portato ad una pronuncia di annullamento per incompetenza, essendo detti provvedimenti stati successivamente convalidati dal Sindaco, in pendenza di giudizio, in forza della previsione di cui all'art. 6 della legge 18 marzo 1968, n. 249, a mente della quale *“alla convalida degli atti viziati di incompetenza può provvedersi anche in pendenza di gravame in sede amministrativa e giurisdizionale”.*

La sentenza del T.A.R. Emilia-Romagna, Parma n. 255/2016, qui in commento, non si discosta dall'orientamento giurisprudenziale

⁷ Che, infatti, il T.A.R. Veneto, nella pronuncia in commento, propenda per la tesi della competenza del Dirigente, traspare anche dal prosieguo della sentenza, laddove si precisa che *“deve essere affermata la competenza del sindaco all'adozione degli atti ai sensi dell'articolo 192 del Codice dell'ambiente, non potendo l'interprete spingere la propria capacità interpretativa – e la propria supplenza normativa – fino a stravolgere il dato normativo stesso, obbligandolo a divenire altro sulla scorta della interpretazione sistematica, la quale può venire in gioco solo ed esclusivamente a sostegno di una lettura piana e per così dire pedestre della disposizione di legge, e ciò anche per evidente tutela del terzo incolpevole, il quale privo di capacità specifiche e di conoscenze tecniche si limiti a leggere la disposizione così com'è scritta, dunque per come è, e non per come dovrebbe essere”.*

maggioritario, sopra richiamato, sulla competenza del Sindaco nell'emettere le ordinanze ai sensi dell'art. 192 del Codice ambientale.

La pronuncia, peraltro, è interessante in quanto affronta il connesso problema relativo alla sussistenza del potere in capo ai Sindaci di emettere le ordinanze di cui si discute, anche nell'ipotesi in cui si sia in presenza di una Unione di Comuni.

La soluzione data dal T.A.R. Emilia-Romagna, ovvero che *“anche in caso di Unione di Comuni, deve ritenersi che i Sindaci mantengano le competenze loro attribuite dalla norma speciale [ex art. 192 D. Lgs. n. 152/2006, n.d.a.], dal momento che dette Unioni operano l'unificazione a livello degli uffici ovvero degli organi di gestione amministrativa o tecnica operativa, ma non determinano alcun trasferimento di poteri degli organi di indirizzo politico”* appare condivisibile.

È indubbio, infatti, che le funzioni trasferite alle Unioni dei Comuni ai sensi dell'art. 32 del D.Lgs. n. 267/2000, non possano estendersi, in assenza di puntuale previsione di legge, anche ai poteri spettanti ai Sindaci in forza di una previsione di legge di natura speciale, come quella contemplata dall'art. 192 del Codice ambientale.

Sul punto merita, infatti, ricordare come la materia della bonifica dei siti inquinati non rientri tra le funzioni fondamentali⁸ previste

⁸ Così indicate dalla norma in commento:

a) *organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;*

b) *organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;*

c) *catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;*

d) *la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;*

e) *attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;*

f) *l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;*

g) *progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;*

h) *edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;*

i) *polizia municipale e polizia amministrativa locale;*

l) *tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi*

dall'art. 14, comma 27, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, per la gestione associata mediante unione di comuni o convenzione.

In conclusione, pur dovendosi prendere atto di un orientamento ormai consolidato nel riconoscere la competenza ad emettere le ordinanze *ex art.* 192 del Codice ambientale in capo ai Sindaci, sarebbe comunque auspicabile un intervento del legislatore sul punto, al fine di chiarire definitivamente la questione.

Non vi è dubbio, invero, che la materia in oggetto, proprio in considerazione della natura dei contrapposti interessi variamente coinvolti dall'abbandono dei rifiuti, richiederebbe un'assoluta certezza circa i soggetti competenti ad emettere i provvedimenti previsti dal codice ambientale.

D'altro lato, è evidente come tali provvedimenti abbiano una natura del tutto peculiare, costituendo – al di fuori ovviamente delle ipotesi in cui si sia in presenza di contingenti ragioni di urgenza a tutela della pubblica incolumità, per le quali verrebbero però ad operare i poteri previsti dall'art. 191 del D.Lgs. n. 152/2006 – atti che effettivamente possono essere annoverati tra quelli di mera gestione, per i quali non è dunque immediata (né tantomeno scontata) la loro riferibilità alle competenze dei Sindaci.

Salvo voler ritenere che un provvedimento finalizzato alla rimozione, all'avvio a recupero, allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi sia, per sua natura, un atto che, coinvolgendo a vario titolo il superiore interesse alla salute pubblica, giustifichi sempre e comunque la competenza del Sindaco anziché dei Dirigenti⁹.

anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale;

l-bis) i servizi in materia statistica.

⁹ A favore di questa soluzione non sono, tuttavia, di aiuto le disposizioni del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, il quale contempla all'art. 50, quinto comma, un potere di intervento del Sindaco “*quale rappresentante della comunità locale*” per fronteggiare “*emergenze sanitarie o di igiene pubblica*”, aggiungendo, però, al successivo art. 54, quarto comma, il potere, sempre in capo al Sindaco e quale “*ufficiale del Governo*” di “*prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica*”. Non è sempre chiaro, infatti, a quale titolo intervenga il Sindaco per fronteggiare una situazione di pericolo per la pubblica incolumità che sia costituita da un'emergenza sanitaria.

In realtà, è opinione dello scrivente, che la stessa differenza tra le previsioni di cui ai richiamati articoli 191 e 192 del Codice ambientale, rendano criticabile il riconoscimento di una competenza sindacale nella materia in oggetto.

Se, infatti, la competenza del Sindaco ad emettere i provvedimenti (urgenti) previsti dall'art. 191 del D.Lgs. n. 152/2006 si giustifica in forza della natura generale di tali ordinanze, destinate per loro natura a derogare alle ordinarie forme di smaltimento dei rifiuti, altrettanto non sembra potersi sostenere in riferimento al successivo art. 192 del Codice ambientale.

Tale ultima disposizione, infatti, prevede sì l'adozione di un'ordinanza, la quale, tuttavia, assume le vesti di una sorta di ordinanza di sgombero, dovendo necessariamente essere indirizzata ad uno specifico destinatario (responsabile dell'abbandono dei rifiuti ed eventuali coobbligati) e risultando sanzionata dall'esecuzione in danno, salvo rivalsa.

Non si vede per quale ragione i Dirigenti non dovrebbero essere competenti ad ordinare gli sgomberi di rifiuti in esame, considerato, oltretutto, che nulla vieta che una medesima fattispecie possa dare luogo, sia pure in tempi distinti, all'adozione di entrambi i provvedimenti in commento.

L'ordinanza *ex* art. 191 del Codice ambientale da parte del Sindaco, nell'immediatezza del fatto e prima ancora che siano individuati i responsabili dell'abbandono dei rifiuti, al fine di fronteggiare la contingente emergenza sanitaria, e la successiva ordinanza del Dirigente, ai sensi dell'art. 192, al fine di ottenere la definitiva rimozione dei rifiuti ed il ripristino dello stato dei luoghi.

Non senza evidenziare, da ultimo, che sorge nell'interprete anche il dubbio che il richiamo al "*sindaco*" contenuto all'art. 192 del D.Lgs. n. 152/2006 sia semplicemente un refuso del legislatore che nessuno si è mai preso la briga di correggere, lasciando conseguentemente al giudice amministrativo il compito di definire – con tutti i margini di incertezza dianzi esaminati – l'esatto ambito di applicazione della normativa esaminata.

CARLO MORESCHI

* * *

T.A.R. LAZIO, Roma, Sez. III *ter* – 24 maggio 2016, n. 6102 – *Pres.* Lo Presti, *Est.* Di Nezza – Assorinnovabili, Associazione dei produttori dell'industria e dei servizi per le energie rinnovabili e altri (avv. Conte) c. Ministero dello Sviluppo Economico (Avv. Stato), G.S.E. spa (avv.ti Chimenti, Fadel e Pugliese).

Energia – Energia da fonti rinnovabili – D.M. 24 dicembre 2014, allegato 1, paragrafo 2 – Previsioni concernenti le modalità di determinazione della componente fissa e della componente variabile della tariffa da corrispondersi dagli operatori al Gestore dei Servizi Energetici per i costi per le attività inerenti i meccanismi di incentivazione di impianti FER diversi dai fotovoltaici – Illegittimità.

Energia – Energia da fonti rinnovabili – “Modalità operative per il riconoscimento delle tariffe a copertura dei costi sostenuti dal Gestore dei Servizi Energetici per le attività di gestione, verifica e controllo relative ai meccanismi di incentivazione e sostegno delle fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica”, pubblicate nel sito internet del Gestore dei Servizi Energetici in data 13 maggio 2015 – Disposizioni che disciplinano specifiche conseguenze del mancato pagamento delle tariffe in questione o comunque pongono per l'applicazione delle stesse condizioni ulteriori rispetto a quelle prefigurate dal D.M. 24 dicembre 2014 – Illegittimità.

In materia di tariffa da corrispondersi dagli operatori al Gestore dei Servizi Energetici per la copertura dei costi per le attività di gestione, verifica e controllo inerenti i meccanismi di incentivazione di impianti FER diversi dai fotovoltaici, sono illegittime, per contrasto con l'articolo 25 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116), le previsioni di cui al paragrafo 2 dell'allegato 1 del decreto del Ministro dello Sviluppo Economico del 24 dicembre 2014, nella parte in cui dispongono che la componente fissa della tariffa, relativa ai costi per l'istruttoria, sia da parametrarsi alla potenza dell'impianto (€/kw), e che fino al 2016 la componente variabile della tariffa, correlata all'energia incentivata, sia da calcolarsi in caso di certificati verdi nella misura di € 0,50 per certificato.

Sono illegittime, per contrasto con l'articolo 25 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116) e con il decreto del Ministro dello Sviluppo Economico del 24 dicembre 2014, le disposizioni di cui alle “Modalità operative per il riconoscimento delle

tariffe a copertura dei costi sostenuti dal Gestore dei Servizi Energetici per le attività di gestione, verifica e controllo relative ai meccanismi di incentivazione e sostegno delle fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica" pubblicate nel sito internet del Gestore dei Servizi Energetici in data 13 maggio 2015 che prevedono specifiche conseguenze pregiudizievoli per il mancato o parziale pagamento di talune tariffe di cui al suddetto decreto del Ministro dello Sviluppo Economico del 24 dicembre 2014, o comunque pongono per l'applicazione delle tariffe condizioni ulteriori rispetto a quelle prefigurate dal decreto medesimo.

Oneri a carico dei produttori di energia per le attività di gestione, di verifica e di controllo inerenti i meccanismi di incentivazione e di sostegno svolte dal GSE: al vaglio del T.A.R. Lazio la disciplina dettata dal D.M. 24 dicembre 2014 e dal documento del GSE del 13 marzo 2015.

Il quadro di riferimento in cui si colloca la pronuncia in commento origina dalle previsioni dell'art. 25 del D.L. 24 giugno 2014, n. 91 (convertito in legge, con modificazioni, dalla L. 11 agosto 2014, n. 116), con il quale gli oneri sostenuti dal Gestore dei servizi energetici (di seguito anche "GSE") per lo svolgimento delle attività di gestione, di verifica e di controllo, inerenti i meccanismi di incentivazione e di sostegno, sono stati posti a carico dei beneficiari delle medesime attività¹, rinviandosi a successivo decreto ministeriale da adottarsi da parte del Ministero dello Sviluppo Economico: (i) la fissazione delle tariffe

¹ L'art. 25 del D.L. n. 91/2014 prevede, più precisamente, quanto segue:

"1. Gli oneri sostenuti dal GSE per lo svolgimento delle attività di gestione, di verifica e di controllo, inerenti i meccanismi di incentivazione e di sostegno, sono a carico dei beneficiari delle medesime attività, ivi incluse quelle in corso con esclusione degli impianti destinati all'autoconsumo entro i 3 kW.

2. Entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto-legge, e successivamente ogni tre anni, il GSE propone al Ministro dello sviluppo economico l'entità delle tariffe per le attività di cui al comma 1 da applicare a decorrere dal 1° gennaio 2015 e valide per un triennio. Le tariffe sono definite dal GSE sulla base dei costi, della programmazione e delle previsioni di sviluppo delle medesime attività. La proposta include le modalità di pagamento delle tariffe.

3. La proposta di tariffe di cui al comma 2 è approvata dal Ministro dello sviluppo economico con decreto da adottare entro 60 giorni dalla comunicazione.

4. L'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico provvede alle compensazioni ove necessario."

da applicarsi, di triennio in triennio, al fine di determinare quanto effettivamente dovuto da ciascun beneficiario al GSE e (ii) la disciplina delle relative modalità di pagamento.

In esecuzione di quanto previsto dal D.L. n. 91/2014 è stato quindi emanato il Decreto del Ministro dello Sviluppo Economico del 24 dicembre 2014, recante “*Approvazione delle tariffe per la copertura dei costi sostenuti dal Gestore servizi energetici GSE S.p.A. per le attività di gestione, verifica e controllo, inerenti i meccanismi di incentivazione e di sostegno delle fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica, ai sensi dell'articolo 25 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116*” da applicarsi per il triennio 2015-2017 e comunque fino a successivo aggiornamento (di seguito anche il “Decreto”).

A fronte delle prime richieste di pagamento degli oneri in questione inviate dal GSE alle imprese beneficiarie, l'associazione Assorinnovabili ha presentato, assieme ad alcune società, ricorso al T.A.R. per il Lazio, Roma, contestando sotto vari profili la legittimità del Decreto; successivamente, avendo il GSE emanato in data 13 maggio 2015, sulla base del decreto, il documento “*Modalità operative per il riconoscimento delle tariffe a copertura dei costi sostenuti dal GSE per le attività di gestione, verifica e controllo relative ai meccanismi di incentivazione e sostegno delle fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica*”, le stesse ricorrenti hanno integrato il ricorso originario con motivi aggiunti nei quali – oltre ad impugnare il nuovo documento per illegittimità derivata – hanno aggiunto ulteriori censure, relative a vizi propri di quest'ultimo atto.

Con la sentenza n. 6102 del 24 maggio 2016 il T.A.R. ha accolto tre dei motivi di impugnazione proposti, relativi:

- i primi due alle modalità di determinazione della tariffa (nelle sue componenti fissa e variabile) prevista dal decreto con specifico riferimento agli incentivi per impianti per fonti di energia rinnovabili diverse dal fotovoltaico;

- l'ultimo alla disciplina di talune “modalità operative” relative all'applicazione delle tariffe di cui al decreto, così come stabilite dal sopra menzionato documento del GSE del 13 maggio 2015.

3. Più in dettaglio, per quel che concerne la determinazione della tariffa a copertura degli oneri, la pronuncia del T.A.R. ha investito il pa-

ragrafo 2 dell'allegato 1 al decreto, intitolato "Meccanismi di incentivazione di impianti FER diversi dai fotovoltaici"², in merito al quale il T.A.R. ha dichiarato:

(i) l'illegittimità delle modalità di determinazione della componente "corrispettivo per istruttoria", che nella tabella riportata nel paragrafo del suddetto allegato 1 viene ragguagliata al numero di kW prodotti (e dunque è prevista in misura variabile in dipendenza di quest'ultimo fattore), mentre nel testo del medesimo paragrafo viene indicata come "corrispettivo fisso" (e dunque non parametrabile al numero di kW prodotti dall'impianto); nonché

(ii) l'illegittimità delle modalità di determinazione anche della componente variabile della medesima tariffa, nella parte in cui prevede, con riferimento agli impianti incentivati secondo il meccanismo dei c.d. certificati verdi, una tariffa pari, per il 2015, a Euro 0,50 per certificato, anziché una tariffa parametrata alla quantità di energia incentivata.

A livello argomentativo, le motivazioni a supporto dell'annullamento delle citate previsioni non risultano, per il profilo sub (i), particolarmente problematiche, tenuto conto altresì che la non correttezza della previsione denunciata è stata espressamente riconosciuta in giudizio anche dallo stesso Ministero dello Sviluppo Economico³. Per quan-

² L'allegato 1 al decreto disciplina in modo diversificato le modalità di determinazione della tariffa dovuta al GSE, a seconda del tipo di attività, nei seguenti paragrafi:

1. Conto Energia – Impianti fotovoltaici
2. Meccanismi di incentivazione di impianti FER diversi dai fotovoltaici
3. Ritiro dedicato – RID
4. Scambio sul posto
5. Conto termico
6. Certificati bianchi da cogenerazione ad alto rendimento
7. Biocarburanti
8. Garanzie di origine
9. Impianti CIP6/92
10. Titoli di efficienza energetica – TEE (c.d. "certificati bianchi")
11. Incentivazione del biometano
12. SEU e SEESEU

Vi è poi un ultimo paragrafo (13. Istruttorie per istanza di parte), relativo alle tariffe dovute in occasione di modifiche impiantistiche e di modifiche amministrative.

³ Secondo quanto riportato nella stessa sentenza, con riferimento a quanto indicato nella tabella controversa a proposito del corrispettivo per istruttoria il Ministero ha chiarito essersi trattato di un *lapsus calami* dovuto a una mera svista del

to riguarda invece il profilo sub (ii), il Collegio ha rilevato che lo stesso paragrafo 2 dell'allegato 1 in questione offre un appiglio argomentativo, nella parte in cui precisa che la tariffa "si applica (...) secondo le modalità previste dal decreto ministeriale 6 luglio 2012"⁴ e pertanto, secondo l'articolo 21, comma 5, di tale normativa, va parametrata (unicamente) alla quantità di energia incentivata; il riferimento al numero di certificati verdi rilasciato all'impianto non è dunque in linea con tale previsione, posto che – come è noto – i certificati verdi non vengono rilasciati sulla base unicamente della quantità di energia incentivata, ma applicando a quest'ultimo dato un moltiplicatore fissato in rapporto alla tipologia di fonte rinnovabile; né il Ministero ha evidenziato in giudizio dati normativi che avrebbero potuto giustificare la deroga al criterio della quantità di energia incentivata.

Per quel che concerne gli impatti delle due declaratorie di illegittimità, può osservarsi che entrambe incidono esclusivamente sugli oneri dovuti da titolari di impianti alimentati da fonti rinnovabili diverse dal fotovoltaico. Inoltre, mentre la declaratoria di illegittimità sub (i) avrà effetti di riduzione dei suddetti oneri nel tempo illimitati, altrettanto non può dirsi per la declaratoria di illegittimità sub (ii): posto che la disposizione relativa agli impianti incentivati con certificati verdi avrebbe trovato applicazione solo per l'anno 2015 (in conformità con la circostanza che dal 2016 in poi questo meccanismo di incentivazione è destinato a venir meno⁵ e sarà sostituito da altra forma di incentivazione)

redattore.

⁴ Trattasi del decreto del Ministro dello Sviluppo Economico del 6 luglio 2012, intitolato "Attuazione dell'art. 24 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, recante incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti a fonti rinnovabili diversi dai fotovoltaici"; al riguardo, il T.A.R. ha altresì escluso che possa rilevare – ai fini della controversia – la circostanza che il decreto del 6 luglio 2012 sia stato abrogato, in parte qua, dal decreto impugnato, posto che è lo stesso decreto a richiamare le modalità ivi previste.

⁵ Il venir meno del meccanismo di incentivazione basato sul rilascio dei certificati verdi è stato disposto dall'articolo 25, commi 3 e 11, del D.Lgs. 3 marzo 2011, n. 28 ("Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE") e ulteriormente regolamentato dalle previsioni (in particolare: articoli 19 e 20) dettate in proposito con il sopra citato decreto del Ministro dello Sviluppo Economico del 6 luglio 2012 ("Attuazione dell'art. 24 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, recante incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti a

l'intervento del T.A.R. avrà in questo caso un impatto necessariamente limitato all'orizzonte temporale sopra indicato.

4. Passando all'esame del terzo motivo di impugnazione accolto, esso attiene – come detto – alla disciplina di talune “modalità operative” relative all'applicazione delle tariffe, così come stabilite dal sopra menzionato documento del GSE del 13 maggio 2015.

Nonostante si tratti di disposizioni con conseguenze a carattere non direttamente economico, la sicura rilevanza del tema emerge in tutta la sua evidenza ove si considerino i contenuti della disciplina di cui al documento del GSE che hanno formato oggetto di censura.

Si tratta, in particolare, di previsioni ubicate talvolta all'interno del sotto-paragrafo “*Conseguenze del mancato o parziale pagamento*” e talvolta direttamente nel sotto-paragrafo “*Modalità operative*”, che – anziché limitarsi a indicare le modalità di riscossione della tariffa - ricollegano al suo mancato pagamento al GSE ulteriori specifici effetti pregiudizievoli a carico del titolare dell'impianto, o comunque pongono per l'applicazione della tariffa condizioni ulteriori rispetto a quelle prefigurate dal decreto, quali le seguenti:

a) per la cogenerazione ad alto rendimento (CAR): “*la comunicazione dell'esito della richiesta di riconoscimento CAR è subordinata al riscontro, da parte del GSE, del pagamento della tariffa*” (par. 5.1)

b) per biocarburanti: “*Agli operatori che non versassero, in tutto o in parte, i corrispettivi dovuti nei tempi e con le modalità previste dal presente documento, è inibita la ricezione dei Certificati di Immissione in Consumo, sia nella fase di emissione a cura del GSE, sia attraverso il blocco delle funzionalità di scambio dei certificati implementate nel portale informatico BIOCAR*” (par. 6.3)

c) per il ritiro dedicato: “*la tariffa è applicata, con cadenza annuale, agli impianti che nell'anno di riferimento presentino, per almeno un giorno, una Convenzione valida di Ritiro Dedicato, esclusi gli impianti con potenza nominale fino a 3 kW*” (par. 3).

fonti rinnovabili diversi dai fotovoltaici”).

Al riguardo si segnala altresì che, in considerazione di quanto sopra, in data 21 settembre 2016 il Ministro dello Sviluppo Economico ha adottato un decreto con il quale ha disposto *inter alia* l'abrogazione, nell'ambito del Testo Integrato della Disciplina del Mercato Elettrico, dell'intero Titolo VI – Mercato dei certificati verdi e delle parti ad esso riferite.

In proposito il T.A.R. ha affermato che il potere, riconosciuto al GSE dall'allegato 1 al D.M. 24 dicembre 2012, di disciplinare con proprio atto le modalità operative per la corresponsione delle tariffe in discorso consente al GSE di stabilire unicamente le modalità di riscossione delle tariffe di cui al citato D.M., e non anche il potere di stabilire (ulteriori) modalità di applicazione delle tariffe medesime (ambito, quest'ultimo riservato ad atti di rango normativo); conseguentemente, il T.A.R. ha annullato le disposizioni sopra citate in quanto invasive dell'ambito riservato ad atti normativi.

LAURA CORTI

* * *

I

T.A.R. LOMBARDIA, Milano, Sez. III – 9 dicembre 2015, n. 2586 – Pres. Leo – Est. De Vita – M.S.G. spa (avv. Todarello) c. Comune di Milano (avvocatura comunale).

Bonifica e risanamento ambientale – Bonifiche e rifiuti – Riporti – Test di cessione – Valori di riferimento – Acque di falda tabella 2 allegato 5 D.Lgs. n. 152/2006.

Il comma 2 dell'art. 3 del decreto-legge 25 gennaio 2012, n. 2 non opera un generico riferimento al decreto ministeriale 5 febbraio 1998 rispetto al test di cessione da eseguirsi sui riporti, ma dal dato letterale della norma si ricava che detto rinvio è limitato all'articolo 9 del decreto ministeriale "ai fini delle metodiche [e non dei parametri] da utilizzare per escludere rischi di contaminazione delle acque sotterranee". La disposizione quindi, da un lato, circoscrive l'ambito oggettivo del rinvio al decreto ministeriale alle sole "metodiche da utilizzare" e, dall'altro, indica chiaramente la finalizzazione del test, ovvero escludere i rischi di contaminazione delle acque sotterranee. Sotto tale secondo profilo va osservato che gli specifici e puntuali limiti da rispettare in relazione alle acque sotterranee si rinvencono oggi esclusivamente nella tabella 2 dell'allegato 5 al titolo V della parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

II

T.A.R. LOMBARDIA, Milano, Sez. III – 14 dicembre 2015, n. 2638 – Pres. Leo – Est. Mameli – C. (avv. Todarello) c. Comune di Milano (avvocatura comunale).

Bonifica e risanamento ambientale – Bonifiche e rifiuti – Riporti – Fonti di contaminazione – Analisi di rischio e messa in sicurezza permanente.

L'accertamento della non conformità dei riporti al test di cessione impedisce di procedere all'analisi di rischio sito specifica (cfr. art. 240, comma 1, lett. d, del Codice dell'ambiente) e impone di applicare l'art. 3, comma 3, del decreto-legge 25 gennaio 2012, n. 2, che riguarda proprio le situazioni in cui le matrici materiali di riporto non sono risultate conformi ai limiti del test di cessione. Del resto, a fronte di una disciplina speciale e peculiare, quale quella relativa alle matrici materiali di riporto, non può farsi luogo all'applicazione di altre regole, quali quelle relative ai siti contaminati, che hanno un carattere più generale, tenuto conto che comunque le differenze si giustificano in ragione di una non perfetta equiparabilità del materiale di riporto al suolo, quale ordinaria matrice ambientale.

III

T.A.R. LOMBARDIA, Milano, Sez. III – 21 giugno 2016, n. 1222 – Pres. Di Mario, Est. De Vita – M.S.G. spa (avv. Todarello) c. Comune di Milano (avvocatura comunale).

Bonifica e risanamento ambientale – Bonifiche e rifiuti – Riporti – Fonti di contaminazione – Materiali scavati non conformi – Rifiuti.

Le disposizioni normative introdotte dall'art. 3, comma 3, decreto-legge 25 gennaio 2012, n. 2, modificato dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, non possono essere applicate a tutti i materiali di riporto, ma si riferiscono soltanto a quelli che compongono "un orizzonte stratigrafico specifico rispetto alle caratteristiche geologiche e stratigrafiche naturali del terreno in un determinato sito", ossia riguardano i riporti che si armonizzano con la struttura morfologica naturale del sito e si possono ormai ritenere parte integrante dello stesso. Di contro, i materiali recentemente movimentati e depositati, anche in violazione di specifici atti di regolamentazione (es. Piano scavi), non possono che essere considerati rifiuti e quindi al ricorrere delle condizioni previste dalla normativa di settore (non

conformità al test di cessione), devono essere destinati allo smaltimento. In tal senso sembra indirizzare anche l'art. 185, comma 1, lett. b, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, laddove chiarisce che non rientra nel campo di applicazione della parte quarta, ossia nella disciplina riguardante la gestione dei rifiuti, il terreno (in situ), incluso il suolo contaminato, ma soltanto se non scavato, da ciò derivando che la matrice suolo non può comunque riferirsi al terreno scavato contaminato, ormai non appartenente più all'orizzonte stratigrafico del luogo.

Primo round di giurisprudenza sui riporti: spunti di riflessione, indicazioni e critiche.

1. Premessa

Sicuramente uno dei temi recenti che hanno tenuto occupati gli operatori nel settore delle bonifiche dei siti contaminati e il legislatore, è l'annoso tema dei riporti, ossia quell'orizzonte stratigrafico contenente materiale antropico che caratterizza gran parte del tessuto urbanizzato del nostro territorio.

A fronte di continui interventi legislativi, continui sono stati anche i dubbi in sede di applicazione della specifica normativa di riferimento, con inevitabile e conseguente contenzioso.

Negli ultimi 12 mesi, il Giudice amministrativo (in particolare il T.A.R. Lombardia) ha preso posizione su alcuni delicati temi interpretativi, fornendo così prime indicazioni.

Il quadro giurisprudenziale è sicuramente destinato ad evolversi ulteriormente, ma è quanto mai opportuno cercare di fare il punto.

Tralasciando l'evoluzione del quadro normativo di riferimento¹, le recenti pronunce forniscono indicazioni principalmente su tre aspetti

¹ Sul punto si rinvia a precedenti contributi dello stesso autore, *Rifiuti, terreno contaminato e messa in sicurezza permanente: qual è la combinazione giusta alla luce del D.Lgs. n. 205/2010* in *Ambiente&Sviluppo*, 2011, 3; *Riporti: devono essere allontanati come rifiuti o possono rimanere in sito ed essere riutilizzati?* in *Ambiente&Sviluppo*, 2011, 11; *Riporti, cave, rifiuti, bonifica, messa in sicurezza permanente: indicazioni giurisprudenziali che potrebbero far luce e indicare una via d'uscita da eccessivi formalismi e immobilismi* (con nota di G. GAVAGNIN) in questa *Rivista* 2014, 1; *Terre e rocce da scavo e altri materiali: rifiuti o sottoprodotti?* in questa *Rivista*, 2011,

fondamentali: i riferimenti tabellari da applicare al test di cessione sui riporti, la normativa applicabile ai riporti non conformi e la differenza tra riporti “storici” e rifiuti.

2. *Le tabelle di riferimento per il test di cessione*

Come noto, l’art. 41 del D.L. n. 69/2013 ha introdotto l’obbligatorietà del test di cessione sui riporti quale ulteriore verifica ambientale (oltre alle CSC), prevedendo che *“le matrici materiali di riporto devono essere sottoposte a test di cessione effettuato sui materiali granulari ai sensi dell’articolo 9 del decreto del Ministro dell’Ambiente 5 febbraio 1998, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale 16 aprile 1998, n. 88, ai fini delle metodiche da utilizzare per escludere rischi di contaminazione delle acque sotterranee”*.

Occorre ricordare che il citato decreto ministeriale ha sostanzialmente ad oggetto l’individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero.

Il test di cessione previsto all’art. 9 del D.M. è una condizione che i materiali in uscita dalle procedure semplificate devono soddisfare per essere nuovamente immessi nel mercato come beni recuperati.

In particolare, il test di cessione fa riferimento ai parametri indicati nell’allegato 3, i quali, per le attività di recupero ambientale mediante rimodellamento morfologico di aree degradate (art. 5), devono essere determinati sulla base delle particolari caratteristiche del sito o della natura del rifiuto.

In estrema sintesi, il test di cessione previsto dal D.M. 5 febbraio 1998 mira ad analizzare quelle “materie prime e secondarie” ricavate dal recupero di rifiuti che possono essere utilizzate, tra le altre cose, a fini edilizi.

Tanto premesso, si è discusso se il test di cessione da eseguire sui riporti debba assumere come valori tabellari di riferimento quelli di cui all’allegato 3 del decreto ministeriale, ovvero quelli previsti dal D.Lgs. n. 152/2006 per la verifica delle acque sotterranee.

6; *Il punto sui riporti, rifiuti, rimozione, messa in sicurezza ed edificabilità*, in questa *Rivista* 2015, 2.

Il T.A.R. Lombardia ha chiarito che il riferimento al D.M. 1998 è limitato alla metodologia di esecuzione del test di cessione, ma non anche ai parametri di riferimento contenuti nello stesso D.M.

Secondo, il tribunale amministrativo lombardo, quindi, i valori tabellari di riferimento per il test di cessione sono quelli Tabella 2 dell'Allegato 5 al Titolo V della Parte Quarta del D.Lgs. n. 152/2006 (più restrittivi), atteso che la finalità dell'art. 41 del c.d. decreto del Fare è evidentemente quella di proteggere le acque di falda.

L'interpretazione del T.A.R., tuttavia, non convince pienamente per questioni di logicità.

Infatti, si potrebbe giungere all'assurda ipotesi in cui un operatore, obbligato a rimuovere uno strato di riporto non conforme al test di cessione parametrato sulle acque sotterranee, sia legittimato ad acquistare da un impianto di recupero "materie prime secondarie" conformi ai parametri di cui al D.M. 5 febbraio 1998, ma a loro volta non conformi ai parametri delle acque di falda, al fine di rimodellare il terreno scavato per l'eliminazione del riporto medesimo.

In via ipotetica, lo stesso operatore potrebbe essere obbligato a rimuovere i riporti non conformi all'art. 41 del decreto del Fare, per poi riacquistare gli stessi riporti da un impianto di recupero che, verificati solo ai sensi del D.M. 1998, risulterebbero idonei per il rimodellamento del medesimo sito².

Da qui, l'illogicità di utilizzare due parametri diversi per materiali che potrebbero essere impiegati per utilizzi analoghi.

3. La normativa applicabile ai riporti non conformi

Altro tema rilevante dibattuto tra gli operatori riguarda la disciplina applicabile ai riporti non conformi.

² Nella pratica, è successo di vedere un caso in cui l'operatore, al fine di ritombare uno scavo di bonifica, ha acquistato da un impianto di recupero inerti certificati ai sensi del D.M. 5 febbraio 1998 per essere reimpiegati come materiale edile di riempimento. Gli enti, poi, una volta riempito lo scavo hanno chiesto di testare nuovamente il materiale di riempimento ai sensi dell'art. 41 del decreto del fare e, quindi, con riferimento alle acque sotterranee. Il materiale certificato e impiegato, dunque, è risultato non conforme rispetto al parametro del cromo esavalente previsto per le acque di falda, ma non per la verifica dei rifiuti inerti provenienti da demolizioni.

L'art. 41 del decreto del Fare ha previsto che *“le matrici materiali di riporto che non siano risultate conformi ai limiti del test di cessione sono fonti di contaminazione e come tali devono essere rimosse o devono essere rese conformi ai limiti del test di cessione tramite operazioni di trattamento che rimuovano i contaminanti o devono essere sottoposte a messa in sicurezza permanente utilizzando le migliori tecniche disponibili e a costi sostenibili che consentano di utilizzare l'area secondo la destinazione urbanistica senza rischi per la salute”*.

Si è quindi discusso se le operazioni di rimozione dei riporti non conformi, di trattamento in situ ovvero di messa in sicurezza permanente fossero quelle previste e disciplinate dal D.Lgs. n. 152/2006 con riferimento ai siti contaminati (Parte Quarta, Titolo V) con conseguente applicazione dell'analisi di rischio e certificazione dell'intervento da parte degli enti competenti, ovvero fossero interventi diversi.

Anche in questo caso, il T.A.R. Lombardia³ ha ritenuto che la fattispecie dei riporti, essendo disciplinata da una norma speciale (decreto del Fare), non possa essere gestita ai sensi della disciplina generale sui siti contaminati (con applicazione dell'analisi di rischio sito specifica), ma debba essere trattata ai sensi della norma speciale.

Ancora una volta, le indicazioni del giudice amministrativo non convincono sia da un punto di vista logico, sia da un punto di vista letterale.

Partendo da quest'ultimo aspetto, è sufficiente rilevare che la norma “speciale” introdotta dal decreto del Fare, altro non è che una modifica all'art. 3 del D.L. 2/2012, che a sua volta è una norma di interpretazione autentica dell'art. 185 del D.Lgs. n. 152/2006.

Tale ultima disposizione, quindi, chiarisce cosa è suolo (eventualmente soggetto alla disciplina dei siti contaminati) e cosa, invece, è rifiuto.

Pertanto, non parrebbe corretto parlare di norma speciale, trattandosi di una disposizione interpretativa avente ad oggetto il campo di applicazione del D.Lgs. n. 152/2006. È, quindi, evidente che quando la norma interpretativa richiama o fa riferimento a specifici interventi quali la messa in sicurezza permanente, la stessa non può che riferirsi

³ Peraltro, aderendo ad un precedente orientamento espresso dal T.A.R. Toscana (n. 558/2015).

agli interventi previsti e disciplinati dallo stesso D.Lgs. 152/2006, che quindi soggiacciono alle procedure e ai criteri previsti da quest'ultimo.

Entrando, poi, nel merito della disposizione interpretativa, la stessa qualifica i riporti non conformi quali fonti di contaminazione e non ri-fiuti.

Le fonti di contaminazione (o di inquinamento) sono fattispecie espressamente considerate e regolate dalla Parte Quarta, Titolo V del D.Lgs. n. 152/2006.

L'art. 239, infatti, dispone che *"Il presente titolo disciplina gli interventi di bonifica e ripristino ambientale dei siti contaminati e definisce le procedure, i criteri e le modalità per lo svolgimento delle operazioni necessarie per l'eliminazione delle sorgenti dell'inquinamento e comunque per la riduzione delle concentrazioni di sostanze inquinanti, in armonia con i principi e le norme comunitari, con particolare riferimento al principio "chi inquina paga"*.

Le stesse definizioni normative previste al successivo art. 240 contemplan le fonti di contaminazione o di inquinamento che dir si voglia⁴.

Dovrebbe, dunque, essere pacifico che una fonte di contaminazione debba essere assoggettata alle procedure e agli interventi previsti per i siti contaminati.

Non a caso, lo stesso Ministero dell'Ambiente ha avuto modo di precisare che la messa in sicurezza permanente prevista dal decreto del Fare altro non è che la messa in sicurezza permanente prevista dall'art. 240 del D.Lgs. n. 152/2006, che deve essere valutata e approvata nell'ambito della procedura regolata dall'art. 242⁵.

In tal caso, non si comprende il motivo per cui debba essere precluso l'utilizzo dell'analisi di rischio sito specifica – strumento espressa-

⁴ Art. 240, lett o) messa in sicurezza permanente: l'insieme degli interventi atti a isolare in modo definitivo le fonti inquinanti rispetto alle matrici ambientali circostanti e a garantire un elevato e definitivo livello di sicurezza per le persone e per l'ambiente. In tali casi devono essere previsti piani di monitoraggio e controllo e limitazioni d'uso rispetto alle previsioni degli strumenti urbanistici.

⁵ "Chiarimenti in merito alla gestione dei materiali di riporti all'interno del SIN di Trieste" resi con nota del 23 aprile 2015, secondo cui i riporti non conformi *"nel caso in cui non vengano rimossi il relativo intervento di messa in sicurezza permanente ai sensi dell'art. 240 del D.Lgs. n. 152/2006, possa essere approvato ai sensi del comma 7 dell'art. 242 del medesimo decreto legislativo"*.

mente previsto dallo stesso art. 242 richiamato – tanto più che la stessa norma di interpretazione autentica impone una valutazione dei “rischi per la salute”, ossia uno degli aspetti valutati attraverso l’analisi di rischio specifica.

Peraltro, una recente sentenza del tribunale civile di Milano, sebbene riformata dalla Cassazione per aspetti procedurali, ha evidenziato come non sussistano preclusioni di legge che impediscano l’applicazione delle procedure di bonifica a situazioni di contaminazioni o compromissioni ambientali nella loro accezione più ampia (ossia così ampia da ricomprendere anche situazioni di compromissione per effetto di rifiuti interrati)⁶.

A prescindere poi dagli aspetti interpretativi letterali, l’assoggettamento dei riporti ad interventi diversi da quelli previsti dalla Parte Quarta Titolo V del D.Lgs. n. 152/2006 porterebbe anche ad una lacuna normativa, con implicazioni ben più gravi.

Infatti, volendo ammettere per assurdo che gli interventi previsti dal decreto del fare sui riporti non conformi siano ulteriori e diversi rispetto a quelli previsti per i siti contaminati, rimarrebbe da definire come debbano essere progettati, valutati, approvati e certificati tali interventi speciali.

Non potendo trovare applicazione il D.Lgs. n. 152/2006 – perlomeno secondo la prospettazione del T.A.R. – la gestione dei riporti non conformi sarebbe affidata alla prassi: *best practice*, ma sempre prassi.

4. Riporti storici e riporti recenti

L’ultimo e più recente intervento normativo riguarda, tra le altre cose, la datazione dei riporti.

Il T.A.R. Lombardia, in particolare, sottolinea che i riporti assimilati al suolo sono solo quelli “che si armonizzano con la struttura morfologica naturale del sito e si possono ormai ritenere parte integrante dello stesso”.

In linea con tale indicazione interpretativa, è anche l’allegato 9 del D.M. n. 161/2012, secondo cui “i riporti sono per lo più una miscela eterogenea di terreno naturale e di materiali di origine antropica, anche di

⁶ Tribunale di Milano, 21 maggio 2015, n. 640.

derivazione edilizio-urbanistica pregressa che, utilizzati nel corso dei secoli per successivi riempimenti e livellamenti del terreno, si sono stratificati e sedimentati nel suolo fino a profondità variabili e che, compattandosi con il terreno naturale, si sono assestati determinando un nuovo orizzonte stratigrafico. I materiali da riporto sono stati impiegati per attività quali rimodellamento morfologico, recupero ambientale, formazione di rilevati e sottofondi stradali, realizzazione di massicciate ferroviarie e aeroportuali, riempimenti e colmate, nonché formazione di terrapieni”.

Le indicazioni interpretative del T.A.R. non solo appaiono in linea con le disposizioni normative che, direttamente o indirettamente, regolano la fattispecie, ma appaiono altresì logiche e corrette in linea di principio.

Resta però da chiarire e definire quando storicamente lo strato di riporto è divenuto un tutt'uno con il terreno circostante e, quando, invece rappresenta uno strato estraneo.

Ad avviso di chi scrive⁷, la risposta non può prescindere da un corretto inquadramento dell'attività che ha portato alla formazione del riporto.

Oggi come oggi, la formazione di un riporto presuppone l'ottenimento di un titolo edilizio per la trasformazione del territorio⁸, nonché l'impiego di materiale certificato⁹.

In tal caso, più che di riporto recente si dovrebbe parlare di opera edilizia vera e propria.

Ne consegue che, qualora il nuovo strato di riporto sia realizzato senza valido titolo autorizzativo o difformemente da questo ovvero con materiale non idoneo, lo stesso andrebbe rimosso come rifiuto, ovvero “demolito” come abuso edilizio.

Ovviamente, la legittimità del riporto deve essere valutata sulla base della legislazione in vigore al momento della realizzazione dello stesso.

Seguendo tale impostazione, dunque, il riporto “storico” - assimilato al suolo per legge - è quello formatosi in un'epoca in cui l'attività di trasformazione del territorio non era normata o disciplinata in modo specifico e, quindi, era sostanzialmente ammessa e libera.

⁷ Cfr. articoli precedentemente cit.

⁸ Ovvero, atto e/o provvedimento autorizzativo analogo (es. Piano di Utilizzo o autocertificazione o autorizzazione al recupero).

⁹ Salva l'ipotesi che il riporto sia l'effetto di calamità naturali.

Anche alla luce di quanto più sopra considerato, occorre poi capire quando debba essere analizzato il riporto “storico” o “recente” e, quando, sorga l’obbligo di doverlo gestire ai sensi di legge.

Ricorrendo ancora una volta al concetto di costruzione, ogni qualvolta il riporto svolga ancora una funzione edilizia, lo stesso non dovrebbe essere oggetto di indagini al pari delle fondamenta di un palazzo, salvo ricorrano evidenti e gravi compromissioni ambientali riconducibili al materiale di riporto stesso che richiedano un intervento di carattere urgente ed eccezionale (sempre ragionando per analogia, così come si può essere chiamati ad intervenire su di un edificio che rischia di crollare, l’intervento su un riporto che svolge ancora una funzione edilizia potrebbe essere giustificato da una chiara situazione di pericolo).

Per quanto riguarda, invece, i riporti “storici” che non svolgono più chiaramente una funzione edilizia, gli stessi devono essere trattati al pari del suolo, ovvero indagati in caso di potenziali contaminazioni ovvero nel caso in cui siano oggetto di scavo.

A differenza del suolo naturale, il riporto deve essere sottoposto anche al test di cessione e, qualora non conforme, andrebbe assoggettato alle procedure di bonifica di cui al D.Lgs. n. 152/2006 come più sopra indicato. Tuttavia, allo stato, non può non tenersi conto del fatto che le pronunce amministrative in commento offrono una lettura della normativa parzialmente diversa.

Si auspica in una revisione della posizione, anche al fine di rendere più armonica e logica la gestione di tali materiali con conseguente maggior certezza delle regole in ottica di una migliore ed effettiva tutela dell’ambiente¹⁰.

FEDERICO VANETTI

¹⁰ Norme poco chiare, di fatto, rallentano gli interventi da parte degli operatori con conseguente nocimento per l’ambiente. Una effettiva tutela ambientale, può avvenire solo attraverso norme chiare e ragionevoli.

L'adozione di un Patto internazionale per la protezione dell'ambiente

YANN AGUILA*

Il diritto internazionale dell'ambiente è caratterizzato da una profusione di norme a carattere tecnico aventi per oggetto principale o accessorio l'ambiente o lo sviluppo sostenibile, sulle quali si basano diverse istituzioni e organizzazioni internazionali.

L'adozione di un vero e proprio trattato capace di raggruppare l'insieme dei principi fondamentali di questa materia consentirebbe di fornire al diritto internazionale dell'ambiente la pietra miliare di cui ha bisogno. Un testo universale con valore obbligatorio permetterebbe una migliore protezione dei diritti umani associati al diritto a un ambiente salubre. Nel 2016, cinquant'anni dopo l'adozione dei due patti internazionali del 1966 (il Patto sui diritti civili e politici e quello sui diritti economici, sociali e culturali) sembrerebbe venuto il momento di completare il quadro giuridico attraverso una terza generazione di diritti dell'uomo, con l'adozione di un Patto internazionale per la protezione dell'ambiente.

L'adozione di tale Patto internazionale è una delle proposte più significative del recente rapporto della Commissione Ambiente del "Club des Juristes", frutto di un lavoro che ha permesso di effettuare

* L'autore ringrazia Ivano Alogna, ATER in Diritto privato e Dottorando in Diritto comparato presso l'Université Panthéon-Assas (Paris II) e l'Università degli Studi di Milano, per la traduzione in italiano del presente articolo.

una ricognizione della suddetta disciplina, d'identificarne i punti deboli e soprattutto le potenzialità.¹

L'unificazione del diritto internazionale dell'ambiente attraverso un trattato fondatore

L'interesse principale di tale testo "totemico" è di fornire una base alla materia. Il diritto internazionale dell'ambiente ha bisogno d'unità. Caratterizzato dalla sua frammentazione, esso è costituito da una moltitudine di trattati disparati sugli aspetti tecnici della protezione dell'ambiente: *ex multis*, le convenzioni sui cambiamenti climatici, sulla biodiversità, sulla desertificazione, sui prodotti chimici, ecc. Tali testi funzionano secondo regole proprie e sono caratterizzati da una mancanza di unità. La conclusione di un trattato con oggetto globale la protezione dell'ambiente permetterebbe di iscrivere in un unico testo i principi comuni alla materia nel suo insieme. Le convenzioni speciali si analizzerebbero, quindi, come declinazioni dei principi generali nei vari campi particolari.

Un secondo ordine d'interesse per tale testo è costituito dalla creazione di una dinamica normativa e giurisprudenziale. Sul modello di ciò che si è sviluppato in Francia dopo l'adozione della Carta costituzionale dell'ambiente (*Charte de l'environnement*) nel 2004, l'esistenza di un catalogo di principi fecondi è alla base di un profondo impatto sul sistema giuridico. L'esperienza dimostra come un testo fondamentale conduca la giurisprudenza cui appartiene, secondo l'espressione di Portalis, "a porre in azione i suoi principi, a ramificarli ed estenderli, attraverso un'applicazione opportuna e ragionata, alle ipotesi previste". Tale testo crea una dinamica giurisprudenziale che porta ispirazione a tutte le giurisdizioni.

¹ Questo rapporto è costituito da 21 proposizioni per "rinforzare l'efficacia del diritto internazionale dell'ambiente". La versione originale, in lingua francese, è reperibile all'indirizzo web <http://www.leclubdesjuristes.com/les-commissions/rapport-renforcer-lefficacite-du-droit-international-de-lenvironnement-devoirs-des-etats-droits-des-individus/>.

Il completamento dell'edificio giuridico attraverso un trattato con valore giuridico vincolante

Esistono oggi diverse dichiarazioni internazionali senza una vera e propria portata giuridica vincolante, che consacrano i vari principi in materia ambientale. Queste sono state adottate o in occasione di grandi conferenze ambientali (*Dichiarazione di Stoccolma* del 1972, *Dichiarazione di Rio* del 1992), oppure sulla forma di risoluzione da parte dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite (*Carta mondiale della Natura* del 1982, risoluzione n. 37/7).

Le dichiarazioni internazionali esistenti sono tuttavia prive di forza giuridica. È venuto il momento di consacrare questi principi protettori dell'ambiente in un vero e proprio trattato, ossia una normativa con valore giuridico vincolante.

La differenza tra una semplice dichiarazione e un trattato è fondamentale: i trattati, come i Patti internazionali sui diritti dell'uomo, possono essere invocati dinanzi a un giudice.² In tal modo, il nuovo Patto permetterebbe al giudice nazionale di controllare la conformità delle leggi e dei regolamenti nazionali ai grandi principi ambientali – cosa attualmente impossibile sulla base delle semplici dichiarazioni, essendo quest'ultime prive di una portata normativa vincolante. È vero che alcuni Paesi hanno già consacrato questi principi attraverso testi a valore costituzionale, come la Francia con la Carta costituzionale dell'ambiente del 2004. Tuttavia, questo non è il caso di numerosi altri Paesi che, tutt'al più, si sono limitati a includere nelle loro costituzioni un solo principio: il diritto ad un ambiente salubre. La possibilità di disporre di un vero e proprio catalogo di principi fondamentali a carattere obbligatorio completerebbe in maniera utile l'edificio giuridico.

Il Patto internazionale per la protezione dell'ambiente sarebbe per la Dichiarazione di Rio quello che i patti internazionali del 1966 sono per la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948: una normativa capace di attribuire forza giuridica obbligatoria ai principi

² Tale possibilità esiste sempre dinanzi alle giurisdizioni internazionali, poiché un trattato impegna gli Stati che ne fanno parte. Nel caso, invece, delle giurisdizioni nazionali, la facoltà d'invocarlo varia a seconda che il sistema giuridico riposi su una concezione monista o dualista dei rapporti tra ordinamento interno e ordinamento internazionale.

consacrati in precedenza nella forma di una semplice dichiarazione internazionale.

Bisogna ricordare che la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 non ha un valore giuridico vincolante, avendo la forma di una semplice risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite. È solamente a partire dal 16 dicembre 1966 che furono adottati due patti internazionali, il Patto sui diritti civili e politici e quello sui diritti economici, sociali e culturali. Questi due trattati sono la trasposizione giuridica, con forza obbligatoria, della Dichiarazione Universale.

Lo stesso procedimento potrebbe essere ripetuto nella materia ambientale. Si tratta, dal punto di vista giuridico, di prendere sul serio i diritti dell'ambiente.

Un terzo Patto Internazionale, una terza generazione di diritti dell'uomo

L'adozione di tale Patto completerebbe il *corpus* degli strumenti a protezione dei diritti dell'uomo.

Una terza generazione di diritti dell'uomo è effettivamente apparsa in maniera progressiva nell'ultimo trentennio. In seguito all'affermarsi dei diritti civili e politici (prima generazione) e dei diritti economici e sociali (seconda generazione), consacrati in particolare attraverso i due patti internazionali del 1966, una nuova problematica è emersa: i diritti e i doveri dell'uomo in campo ambientale. Le Dichiarazioni di Stoccolma e di Rio hanno gettato le basi di questo movimento.

Stiamo dunque assistendo a un processo storico di arricchimento progressivo dei diritti dell'uomo. A titolo comparativo, in Francia la Carta costituzionale dell'ambiente del 2004 ha completato il dittico costituito dalla Dichiarazione del 1789 (per i diritti civili e politici) e dal Preambolo del 1946 (per quelli economici e sociali). Come terzo pilastro della protezione dei diritti fondamentali in Francia, la Carta dell'ambiente del 2004 potrebbe quindi costituire un precedente utile per il Patto internazionale sulla protezione dell'ambiente.

Tuttavia, sul piano internazionale le conseguenze di tale evoluzione non sono state ancora elaborate. Il *corpus* dei trattati ambientali appare lacunoso: non disponiamo ancora di un trattato che consacri i principi fondamentali del diritto dell'ambiente.

L'architettura del Patto Internazionale sulla protezione dell'ambiente

Un testo a vocazione universale in materia d'ambiente costituirebbe la pietra miliare del diritto dell'ambiente. Inoltre, ne fisserebbe i principi fondamentali, lasciando così all'insieme delle convenzioni ambientali settoriali il compito di declinare e applicare questi principi nelle varie aree particolari. Si potrebbe, d'altra parte, immaginare che il Patto contenga una clausola finale interpretativa, affinché le convenzioni settoriali possano essere interpretate alla luce dei grandi principi ivi consacrati.

Non pare necessario, per il momento, pronunciarsi sulla sua denominazione: per comodità, si utilizza in questa sede il vocabolo "Patto", ma il testo potrebbe intitolarsi "Carta" o addirittura "Convenzione".

Alla stessa maniera, il suo contenuto esatto rimarrebbe da precisare e da discutere. Ci si limiterà, in questa sede, a tratteggiarlo a grandi linee.

La chiave di volta del testo dovrebbe essere il riconoscimento del diritto a un ambiente salubre, che appartiene a ogni individuo. Da tale diritto fondamentale deriva il diritto dei cittadini di chiedere conto agli Stati riguardo al rispetto dell'ambiente. Uno degli interessi alla base della sua consacrazione è, peraltro, la possibilità di attribuire un fondamento giuridico alla mobilitazione della società civile sulla scena internazionale, aspetto generalmente riconosciuto come necessario per fronteggiare la crisi climatica attuale.³

Tale testo potrebbe, in seguito, riprendere i principi attualmente consacrati dalle dichiarazioni e dalle varie "carte" esistenti: sia i principi sostanziali (principio di prevenzione, principio di riparazione) che i diritti procedurali (principio d'informazione e di partecipazione del pubblico, accesso alla giustizia ambientale). In pratica, la redazione di un Patto internazionale potrebbe farsi "a diritto costante". Si tratterebbe, quindi, di riprodurre in un trattato a carattere obbligatorio i

³ Le proposte del succitato rapporto della Commissione Ambiente del "Club des juristes" sono, infatti, articolate attorno a un'idea principale: per rendere più efficace il diritto internazionale dell'ambiente è necessario che la società civile possa servirsene. La consacrazione di diritti sostanziali costituisce quindi il risultato logico di tali proposte. Bisognerebbe basare il ruolo della società civile su di un fondamento giuridico chiaro: il diritto ad un ambiente salubre, che appartiene a ogni cittadino.

principi generali già riconosciuti da queste dichiarazioni, e che sono oggetto di un ampio consenso.

Inoltre, potrebbe essere utile prevedere dei meccanismi di controllo che garantiscano il rispetto del Patto.

Un esempio potrebbe essere la creazione di un Comitato di controllo incaricato di vegliare all'applicazione dei principi consacrati dal Patto, sul modello del Comitato dei diritti dell'uomo per il Patto internazionale sui diritti civili e politici. A cadenza periodica (ad esempio, ogni quattro o cinque anni) ogni Stato trasmetterebbe al Comitato un rapporto sull'applicazione del Patto e, più generalmente, sulla protezione dell'ambiente sul suo territorio. L'esame da parte del Comitato sarebbe l'occasione di procedere, per il paese interessato, a un bilancio sullo stato dell'ambiente e sulle misure intraprese dallo Stato per preservarlo.

Infine, un capitolo potrebbe essere dedicato al diritto di ricorso, nell'ottica di garantire l'applicazione delle disposizioni stabilite. In particolare, sarebbe previsto espressamente che il Patto possa essere invocabile dinanzi alle giurisdizioni nazionali, alla stregua dell'articolo 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo⁴. La possibilità d'invocare le convenzioni internazionali all'interno dell'ordinamento nazionale è una necessità, in particolar modo per quelle in materia di diritti dell'uomo.

Cinquant'anni fa, nel 1966, nell'ambito delle Nazioni Unite, due "Patti internazionali" furono aperti alla firma per consacrare, da una parte, i diritti civili e politici e, dall'altra, i diritti economici, sociali e culturali. È venuto il momento di completare questo dittico attraverso un Patto internazionale per la protezione dell'ambiente, affinché que-

⁴ Articolo 13: "Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale". Così, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo comporta una disposizione speciale per fruire la possibilità per gli individui di disporre, davanti alle giurisdizioni nazionali, di un ricorso effettivo che permetta di avvalersi delle disposizioni della Convenzione. Allo stesso modo, la Convenzione di Aarhus prevede al suo articolo 9 "l'accesso alla giustizia". Dopo aver stabilito negli articoli precedenti i diritti all'informazione e alla partecipazione del pubblico, viene previsto che ogni individuo i cui diritti siano stati ignorati "abbia accesso a una procedura di ricorso dinanzi a un organo giurisdizionale".

sto testo ricordi per sempre ai cittadini e agli Stati i loro diritti e doveri nella protezione del pianeta.

Il patrimonio genetico in Brasile, il bene ad uso comune del popolo e la Convenzione sulla diversità biologica*

PAULO AFFONSO LEME MACHADO

1. Il bene ad uso comune del popolo e il patrimonio genetico. - 1.1. Il bene ad uso comune del popolo. - 1.2. Il patrimonio genetico e la nozione di patrimonio comune dell'umanità. - 1.3. Il patrimonio genetico. - 2. La legge sull'accesso al patrimonio genetico e la Convenzione sulla diversità biologica. - 3. Il divieto di accesso al patrimonio genetico: il Consiglio di Gestione del Patrimonio Genetico e le azioni giudiziarie. - 4. La biopirateria e le sue conseguenze. - 5. Il dovere costituzionale del potere pubblico di preservare la diversità e l'integrità del patrimonio genetico e la Convenzione sulla diversità biologica. - 6. La natura collettiva delle conoscenze tradizionali. - 7. Le popolazioni indigene, le comunità tradizionali e gli agricoltori tradizionali. - 7.1. Le popolazioni indigene. - 7.2 Le comunità tradizionali. - 7.3 L'agricoltore tradizionale. - 8. La ripartizione dei profitti nella Legge patr. gen. e nella Convenzione sulla diversità biologica. - 8.1. Introduzione. - 8.2. La ripartizione dei benefici: l'art. 17 della Legge patr. gen. e la Convenzione sulla diversità biologica.

1. Il bene ad uso comune del popolo e il patrimonio genetico

1.1. Il bene ad uso comune del popolo

Il 20 maggio 2015, il Brasile ha adottato la legge 13.123 sull'accesso al patrimonio genetico (di seguito: Legge patr. gen.). Essa stabilisce che il patrimonio genetico del paese è un bene ad uso comune del popolo e dispone degli obblighi per coloro che vogliono utilizzarlo. In senso

* Traduzione di Sabrina Urbinati.

analogo, l'art. 225 della Costituzione federale brasiliana prevede che ognuno ha diritto ad un ambiente ecologicamente equilibrato e che questo è un bene ad uso comune del popolo.

Né la Costituzione, né la legge patr. gen. qualificano l'ambiente e il patrimonio genetico come patrimonio comune dell'umanità. Il preambolo della Convenzione sulla diversità biologica afferma che gli Stati hanno dei diritti sovrani sulle loro risorse biologiche.

La qualificazione del patrimonio genetico come cosa comune (ossia "bene ad uso comune del popolo") non riguarda soltanto il campo del romanticismo o dell'ideologia. Tale qualificazione ha ripercussioni sul trattamento riservato a questo tipo di bene in ambito sia privato, che pubblico. Nel caso dell'acqua, possiamo affermare che vi è spazio per l'interesse individuale, per l'interesse nazionale e per l'interesse transfrontaliero¹.

Nel bene ad uso comune del popolo vi è un'interconnessione permanente tra il privato e il pubblico, che esige una gestione trasparente e la necessità di rendere conto di ogni utilizzo del patrimonio genetico, attraverso il controllo sociale di questo patrimonio. Come sostiene Grégoire Loiseau, l'esercizio dell'uso comune può essere fonte di doveri. Al primo posto di tali doveri figura senza dubbio l'obbligo di conservazione, che impone a chi usa una cosa comune, come avviene anche nel caso di chi usa una cosa che non gli appartiene, di non degradarla significativamente². Ad ogni modo, lo sviluppo sostenibile di questo tipo di patrimonio è preso in considerazione in forma speciale.

1.2. *Il patrimonio genetico e la nozione di patrimonio comune dell'umanità*

La Convenzione sulla diversità biologica, firmata a Rio de Janeiro (Brasile) il 5 giugno 1992 e entrata in vigore il 29 dicembre 1993, "va contro la nozione di patrimonio comune"³. Sono almeno due le ragioni che spiegano l'abbandono del modello del patrimonio comune

¹ L. MACHADO, *Direito dos cursos de água internacionais*, São Paulo, 2009, p. 70.

² Prefazione di L. A CHARDEAUX, *Les choses communes*, Paris, 2006, p. VII.

³ L. A CHARDEAUX, *Les choses communes* cit. p. 206.

dell'umanità. La prima è politica: i paesi del Sud, detentori delle risorse genetiche, si sono opposti a questo modello perché presupponeva la mancanza della sovranità su tali risorse. La seconda è giuridica: l'abbandono del concetto di patrimonio comune dell'umanità è stato determinato dall'evoluzione del diritto dei brevetti. Infatti, il riconoscimento della brevettabilità delle risorse genetiche vegetali non andava d'accordo con la logica del concetto di patrimonio comune dell'umanità che prevede il libero accesso⁴.

1.3. *Il patrimonio genetico*

Le risorse biologiche includono le risorse genetiche, gli organismi o loro componenti, le popolazioni o ogni altro componente biotico degli ecosistemi aventi un uso o valore effettivo o potenziale per l'umanità. Per risorse genetiche si deve intendere il materiale genetico che ha un valore effettivo o potenziale⁵.

Uno dei contributi fondamentali del diritto dell'ambiente è il riconoscimento di un valore dato alla natura come componente essenziale dell'universo dell'uomo. Nel suo preambolo, la Convenzione sulla diversità biologica si riferisce al valore intrinseco della diversità biologica⁶.

Tuttavia non è sufficiente pensare alle diverse specie soltanto come a eventuali "risorse" sfruttabili, dimenticando che esse hanno un valore per esse stesse. Ogni anno scompaiono migliaia di specie vegetali e animali che noi non potremo più conoscere, che i nostri figli non potranno vedere, perché perdute per sempre. La stragrande maggioranza scompare per ragioni che hanno a che fare con un'attività umana⁷.

Larga parte di queste risorse naturali si trova in effetti nei Paesi in via di sviluppo, mentre le capacità e le tecnologie per la loro protezione, così come i capitali e gli interessi commerciali (industrie farmaceu-

⁴ *Ibid.*, p. 207.

⁵ Art. 2, Convenzione sulla diversità biologica.

⁶ PRIEUR, *Droit de l'environnement*, Paris, 2011, p. 342.

⁷ *Lettera enciclica Laudato si' del Santo Padre Francesco sulla cura della casa comune*, 2015, par. 33.

tiche, specialmente), sono ancora molto spesso situati nei Paesi sviluppati⁸.

Le stime mondiali della biodiversità hanno sottolineato che l'importanza dei fattori di cambiamento, delle soglie, dell'ampliamento delle reazioni e degli effetti ritardati, che portano ai punti di non ritorno, è stata sotto-stimata. Per esempio, le precedenti valutazioni della biodiversità non hanno tenuto pienamente in conto la scomparsa estremamente rapida della calotta glaciale artica e neppure l'eventuale deperimento generalizzato della foresta amazzonica⁹.

Il concetto di patrimonio genetico è un'astrazione che si differenzia dalla semplice contabilità di tutti gli individui che compongono una specie: sono i geni, che caratterizzano ogni specie, che conferiscono delle qualità e dei caratteri precisi a ogni individuo che le appartiene. E' questo capitale genetico che deve essere protetto e trasmesso alle generazioni future: il diritto internazionale dell'ambiente deve assicurare la conservazione e la trasmissione di questo capitale alle generazioni future per la sopravvivenza dell'umanità. Esso costituisce uno delle più grandi ricchezze di cui noi disponiamo¹⁰.

2. *La legge sull'accesso al patrimonio genetico e la Convenzione sulla diversità biologica*

Nel Preambolo della Convenzione sulla diversità biologica le parti dichiarano di essere coscienti del valore intrinseco della diversità biologica e del valore della diversità e dei suoi elementi costitutivi sul piano ambientale, genetico, sociale, economico, scientifico, educativo, culturale, ricreativo ed estetico e di essere ugualmente coscienti dell'importanza della diversità biologica per l'evoluzione e per la preservazione dei sistemi che mantengono la biosfera. Le parti affermano anche che la conservazione della diversità biologica è una preoccupazione comune dell'umanità.

⁸ DUPUY, *Droit international public*, Paris, 2002, p. 751.

⁹ *Scénarios de biodiversité: Projections des changements de la biodiversité et des services écosistémiques pour le 21ème Siècle*, *Cahier technique n. 50 de la CDB*, Montreal, 2010.

¹⁰ KISS & BEURIER, *Droit international de l'environnement*, Paris, 2010, p. 413.

La Legge patr. gen. non tratta della diversità biologica agricola in forma ampia, ma si limita a regolare l'intervento delle comunità indigene, delle comunità tradizionali e degli agricoltori tradizionali. Tuttavia, la Convenzione sulla diversità biologica, nel suo art. 10, prevede l'uso sostenibile degli elementi costitutivi della diversità biologica. Nel caso della diversità agricola, si ritrovano gli elementi costitutivi della diversità biologica che riguardano l'alimentazione e l'agricoltura e tutte le utilità che essa presenta: come riserva di risorse genetiche e fornitrice di servizi ecologici, come il contenimento dei parassiti, il mantenimento del ciclo idrologico e la regolazione del clima.

3. Il divieto di accesso al patrimonio genetico: il Consiglio di Gestione del Patrimonio Genetico e le azioni giudiziarie

L'art. 5 della Legge patr. gen. vieta l'accesso al patrimonio genetico e alla conoscenza tradizionale associata al fine di compiere pratiche dannose per l'ambiente, per la riproduzione culturale e per la salute umana, nonché al fine dello sviluppo di armi biologiche e chimiche. Questo non è un divieto dovuto a mentalità catastrofica. Gli scienziati hanno lanciato un allarme per l'aumento della perdita della biodiversità¹¹.

Le persone e le comunità depositarie della conoscenza tradizionale associata al patrimonio genetico dovranno utilizzare tale conoscenza in modo sostenibile (art. 8, Legge patr. gen.). La Convenzione sulla diversità biologica dà la seguente definizione di uso sostenibile: l'uso degli elementi costitutivi della diversità biologica in un modo e a un ritmo tali da non comportare il loro impoverimento nel lungo termine e da salvaguardare in questo modo il loro potenziale per soddisfare i bisogni e le aspirazioni delle generazioni presenti e future.

Il Consiglio di gestione del patrimonio genetico ha il dovere di vegliare all'accesso al patrimonio genetico e alla conoscenza tradizionale associata (art. 6, Legge patr. gen.). Questo organo ha anche il compito di evitare che l'accesso al patrimonio metta a rischio la sua sostenibilità.

¹¹ CEBALLOS et al., *Accelerated Modern Human-Induced Species Losses: Entering the Sixth Mass Extinction*, in *Science Advances*, 2015.

L'imprenditore privato o pubblico ha l'obbligo di dimostrare che le attività che svolge non rientrino tra i divieti menzionati. L'azione civile pubblica, l'azione popolare e l'azione in giustizia da parte di chiunque potranno essere intraprese per evitare la registrazione o la concessione di un'autorizzazione e anche per evitare la conclusione di accordi che diano accesso al patrimonio genetico, nel caso in cui vi sia la probabilità che questo costituisca una violazione dell'art. 5 della Legge patr. gen.

4. *La biopirateria e le sue conseguenze*

Il saccheggio del patrimonio genetico mondiale, qualificato come "biopirateria", deve essere combattuto attraverso la creazione di un quadro giuridico internazionale, ripreso nei diritti nazionali, per tre ragioni. In primo luogo, l'uso non autorizzato delle risorse biologiche o delle conoscenze ancestrali associate priva le comunità indigene dei loro diritti su di un patrimonio collettivo. In secondo luogo, i profitti derivanti dalla valorizzazione dei brevetti sono monopolizzati dalle industrie, senza alcuna ricaduta finanziaria sull'economia interna dei Paesi d'origine. In terzo luogo, e forse ancora peggio, l'acquisizione abusiva di brevetti sulle risorse biologiche obbliga le comunità autoctone a pagare ai loro nuovi proprietari dei diritti sulla proprietà intellettuale per poter continuare a estrarre o produrre tali risorse e poi a sfruttarle. L'aumento dei costi che ne deriva rimette in causa dei modelli di produzione fragili, sino al punto che tutto ciò può rivelarsi fatale per le economie di sussistenza alle quali essi sono associati e per interi sistemi sociali. Inoltre, questa acquisizione abusiva di brevetti a volte porta all'impovertimento della biodiversità locale, con lo stabilimento di una monocultura o del raccolto della sola risorsa biologica richiesta dall'industria¹².

Il Perù ha definito la biopirateria come l'accesso e l'uso non autorizzato e non pagato alle risorse biologiche e alle conoscenze tradizionali dei popoli indigeni da parte di terzi, senza autorizzazione e in violazio-

¹² Assemblée Nationale Française, *Rapport d'information déposé par la Commission des affaires européennes sur la ratification et la mise en œuvre du protocole de Nagoya*, 2012.

ne dei principi stabiliti dalla Convenzione sulla diversità biologica e delle norme che regolano la materia. L'appropriazione potrà essere realizzata attraverso il controllo fisico o tramite il diritto di proprietà sui prodotti che contengono gli elementi ottenuti illegalmente¹³.

5. *Il dovere costituzionale del potere pubblico di preservare la diversità e l'integrità del patrimonio genetico e la Convenzione sulla diversità biologica*

Il potere pubblico ha l'obbligo di preservare la diversità e l'integrità del patrimonio genetico del Paese (Costituzione federale brasiliana, art. 225). Nel Preambolo della Convenzione sulla diversità biologica, le Parti si dichiarano coscienti del fatto che la conservazione e l'uso sostenibile della diversità biologica rivestono la più grande importanza per la soddisfazione dei bisogni alimentari, sanitari e di altro genere della popolazione del pianeta, che non cessa di crescere, e che l'accesso alle risorse genetiche e alla tecnologia, come pure la loro condivisione, sono a tal fine indispensabili.

Come già visto, il potere pubblico, in base all'art. 225 della Costituzione federale brasiliana, ha il dovere di mantenere l'integrità del patrimonio genetico, che deve essere ottenuta attraverso l'utilizzo sostenibile e la conservazione. L'integrità del patrimonio genetico non significa la sua intangibilità, ma il suo uso in modo benefico per le generazioni presenti e future.

Preservare la diversità e l'integrità del patrimonio genetico (art. 225, par. 1, II, della Costituzione) è un compito che va oltre le norme che consentono l'accesso e la commercializzazione del patrimonio genetico. E' attraverso questo approccio dottrinale che si può leggere l'art. 15, par. 2, della Convenzione sulla diversità biologica, ove è previsto che ogni Parte si sforza di creare le condizioni adatte a facilitare l'accesso alle risorse genetiche al fine di un uso ecologicamente razionale ad opera di altre Parti. Tuttavia, occorre ricordare che uno degli obiettivi della Convenzione è quello di anticipare e prevenire alla fonte le cause della riduzione o della perdita sensibile della diversità biologica. In

¹³ OYARCE-YUZZELLI, *La tutela della biodiversità e le aree protette in Perù*, disponibile sulla rete interconnessa.

questo modo, “facilitare l’accesso alle risorse genetiche” presuppone il dovere di utilizzare razionalmente e durevolmente la diversità biologica, in modo da non esporre tale patrimonio al pericolo e al rischio di deperimento.

Durante la nona Conferenza delle Parti, tenutasi a Bonn, un gruppo di parlamentari presenti ha elaborato il 27 maggio 2008 la Dichiarazione di Bonn, in cui essi hanno affermato il loro impegno per la realizzazione degli obiettivi della Convenzione sulla diversità biologica: conservazione della diversità biologica, uso sostenibile, ripartizione dei vantaggi derivanti dallo sfruttamento dei geni. Attraverso propositi di “buona condotta”, traspariva un conflitto latente tra i fornitori e gli utilizzatori, ove la mancanza di fiducia è diventata la regola. Gli orientamenti mercantili della Convenzione sulla diversità biologica ne sono una delle cause, la brevettabilità del vivente ne è un’altra¹⁴.

Il patrimonio genetico non è stato nazionalizzato e non appartiene all’Unione federale brasiliana. Lo Stato riconosce il diritto dei popoli indigeni, delle comunità tradizionali e degli agricoltori tradizionali di partecipare alla presa delle decisioni, in tutta la nazione, sui temi riguardanti la conservazione e l’uso sostenibile delle loro conoscenze tradizionali associate al patrimonio genetico del Paese, secondo la Legge patr. gen. e il suo regolamento.

Il potere esecutivo – in questo caso l’Unione federale attraverso il Consiglio di Gestione del Patrimonio Genetico, che integra il Ministero dell’Ambiente – ha il potere di controllare e di perseguire, in diverse forme, la preservazione del patrimonio genetico.

6. *La natura collettiva delle conoscenze tradizionali*

L’art. 10, par. 1, della Legge patr. gen. stabilisce che, ai fini della stessa, tutte le conoscenze tradizionali associate al patrimonio genetico saranno considerate di natura collettiva, anche se detenute da un solo individuo del popolo indigeno o della comunità di riferimento. La Legge patr. gen. conferisce un grande valore all’idea della comunità e ai legami sociali degli indigeni e dei partecipanti a una comunità tradizionale. L’individuo non è annullato, ma è la collettività che deve con-

¹⁴ KISS & BEURIER, *op. cit.*, p. 421.

cedere o meno il suo consenso per l'accesso al patrimonio genetico ed è essa che riceverà i vantaggi dello sfruttamento commerciale del patrimonio.

Nel Preambolo del Protocollo di Nagoya sull'accesso alle risorse genetiche e l'equa condivisione dei benefici (di seguito: Protocollo di Nagoya), le Parti notano "il legame d'interdipendenza tra le risorse genetiche e le conoscenze tradizionali, il fatto che queste risorse e queste conoscenze sono inscindibili per le comunità autoctone e locali e l'importanza delle conoscenze tradizionali per la conservazione della diversità biologica e l'uso sostenibile dei suoi elementi costitutivi, come pure per la continuità dei mezzi di sussistenza delle comunità interessate".

Le conoscenze tradizionali, che si applicano alle espressioni culturali tradizionali o alle risorse biologiche e genetiche, sono sottoposte a una pressione economica sempre crescente. Un sistema di protezione *sui generis* è stato creato progressivamente, in modo da permettere alle comunità autoctone e locali di ricavare un profitto dallo sfruttamento commerciale e industriale delle loro conoscenze tradizionali, prendendo anche cura, in primo luogo, di non ridurre la capacità di tali conoscenze di contribuire al progresso scientifico e, in secondo luogo, di vegliare alla condivisione delle conoscenze che ne possono derivare¹⁵.

7. *Le popolazioni indigene, le comunità tradizionali e gli agricoltori tradizionali*

7.1. *Le popolazioni indigene*

La Legge patr. gen. non ha definito le "popolazioni indigene". La stessa espressione si trova nell'art. 22 della Costituzione brasiliana, che indica le competenze esclusive dell'Unione. Nel capitolo sugli Indiani (*Dos Indios*) l'espressione "popolazioni indigene" non è utilizzata.

L'indiano è stato definito, nell'art. 3 della legge n. 6001/1973, come ogni individuo d'origine e ascendenza precolombiana, che si identifica

¹⁵ COLLOT, *La protection des savoirs traditionnels du droit de la propriété intellectuelle au système de protection sui generis*, in *Droit et cultures*, 2007, pp. 181-209.

come appartenente a un gruppo etnico, con caratteristiche culturali che lo distinguono nella società nazionale¹⁶.

7.2. *Le comunità tradizionali*

La comunità tradizionale è un gruppo culturalmente distinto, che si riconosce in quanto tale, che possiede una forma d'organizzazione sociale e che occupa e usa territori e risorse naturali come condizione per la produzione culturale, sociale, religiosa, ancestrale ed economica, utilizzando conoscenze, innovazioni e pratiche gestite e trasmesse attraverso la tradizione (art. 2, III, Legge patr. gen.). Quindi si ha una comunità tradizionale quando il gruppo: a) si riconosce come distinto; b) ha un'organizzazione sociale a sé stante; c) occupa un certo spazio territoriale. E' in questo territorio che la comunità può trasmettere le sue tradizioni, attraverso diverse modalità, di generazione in generazione.

7.3. *L'agricoltore tradizionale*

L'art. 2, XXXI, della Legge patr. gen. definisce l'agricoltore tradizionale come la persona fisica che utilizza delle varietà locali o creole o razze localmente adattate o creole e che mantiene la conservazione della diversità genetica. L'agricoltore tradizionale è diverso dalle altre due categorie di titolari di diritti sulle conoscenze tradizionali, perché egli è considerato in quanto persona fisica, mentre le altre categorie sono considerate come entità, ossia pluralità di persone.

L'art. 15, par. 4, della Convenzione sulla diversità biologica richiede che l'accesso alle risorse genetiche si effettui secondo condizioni stabilite di comune accordo. Tuttavia, i fornitori e gli utilizzatori delle risorse

¹⁶ Molte delle regioni nelle quali si trova la più intensa diversità biologica della Terra sono abitate da popoli indigeni. I "17 biologici", cioè i 17 Paesi che ospitano più dei due terzi della diversità biologica della Terra (Australia, Brasile, Cina, Colombia, Ecuador, Filippine, India, Indonesia, Madagascar, Malesia, Messico, Papuasias Nuova Guinea, Perù, Repubblica Democratica del Congo, Stati Uniti, Sudafrica e Venezuela), sono anche i territori tradizionali della maggioranza dei popoli indigeni del mondo. Cfr. Diaz, *Problemática de la repartición de beneficios en comunidades ancestrales, aplicación del Protocolo de Nagoya*, in *Revista Eletrônica Direito e Política*, 2012.

se genetiche possono trovarsi in una situazione di disegualianza. Ciò può portare alla conclusione di contratti ingiusti e iniqui per quanto riguarda l'accesso alle risorse genetiche, in particolare per certe comunità autoctone e locali, vanificando lo scopo della Convenzione sulla diversità biologica, che richiede che le prestazioni siano bilanciate in maniera giusta ed equa¹⁷.

8. *La ripartizione dei profitti nella Legge patr. gen. e nella Convenzione sulla diversità biologica*

8.1. *Introduzione*

Il procedimento per l'accesso al patrimonio genetico deve stabilire le basi per la negoziazione, la conclusione e l'esecuzione degli accordi di ripartizione dei benefici, prendendo in conto qualunque possibile interesse giuridico. In sintesi, questo procedimento potrà essere indicato come "meccanismo d'accesso"¹⁸.

A tale proposito sono importanti i par. 6 e 7 dell'art. 15 della Convenzione sulla diversità biologica, che trattano dell'accesso alle risorse genetiche:

"6. Chaque Partie contractante s'efforce de développer et d'effectuer des recherches scientifiques fondées sur les ressources génétiques fournies par d'autres Parties contractantes avec la pleine participation de ces Parties et, dans la mesure du possible, sur leur territoire.

7. Chaque Partie contractante prend les mesures législatives, administratives ou de politique générale appropriées, conformément aux articles 16 et 19 et, le cas échéant, par le biais du mécanisme de financement créé en vertu des articles 20 et 21, pour assurer le partage juste et équitable des résultats de la recherche et de la mise en valeur ainsi que des avantages résultant de l'utilisation commerciale et autre des ressources génétiques avec la Partie contractante qui fournit ces ressources. Ce partage s'effectue selon des modalités mutuellement convenues".

¹⁷ GREIBER et al., *Guide explicatif du Protocole de Nagoya sur l'accès et le partage des avantages*, Gland, 2014.

¹⁸ STOLL, *Access to GRs and Benefit Sharing – Underlying Concepts and the Idea of Justice*, in Evanson & Winter (eds.), *Genetic Resources, Traditional Knowledge & the Law*, London, 2009, p. 6.

La ripartizione in forma giusta ed equa dei benefici è inserita nel par. 7 dell'art. 15 della Convenzione sulla diversità biologica. Più in particolare, risulta chiaro che questa norma non riguarda solo la condivisione dei prodotti, della commercializzazione e degli altri risultati positivi dell'uso risorse genetiche. Queste norma riguarda anche la partecipazione nella ricerca scientifica e nel trasferimento di tecnologie e la condivisione delle attività, dei metodi e dei mezzi impiegati per ottenere i risultati finali. Tale distinzione ha molte implicazioni. E' chiaro che la Convenzione sulla diversità biologica non si limita a chiedere la condivisione dei risultati, ma cerca la mobilitazione delle risorse statali per migliorare le capacità nazionali e impegnare i risultati nell'uso sostenibile delle risorse genetiche. Tuttavia, è importante ricordare che, diversamente dai benefici *stricto sensu*, la partecipazione nella ricerca e nella condivisione delle tecnologie non dipendono da alcun risultato positivo della ricerca, sviluppo o qualsiasi altra procedura che si sta realizzando attraverso le risorse disponibili¹⁹.

8.2. *La ripartizione dei benefici: l'art. 17 della Legge patr. gen. e la Convenzione sulla diversità biologica*

I benefici derivanti dallo sfruttamento economico del prodotto finito o delle materie prime risultanti dall'accesso al patrimonio genetico delle specie *in situ* o provenienti dall'accesso alle conoscenze tradizionali associate sono ripartiti in modo giusto e equo. Nel caso del prodotto finito, le componenti del patrimonio genetico o della conoscenza tradizionale associata devono essere uno degli elementi principali del valore aggiunto.

La ripartizione dei benefici sarà applicata soltanto sulla commercializzazione dei prodotti finiti che arrivano sul mercato. La presidente della Società Brasiliana per il Progresso della Scienza ha dichiarato che ciò tradisce il diritto dei popoli e delle comunità di partecipare alla presa delle decisioni riguardo alla ripartizione dei benefici provenienti dall'accesso alla conoscenza tradizionale associata. Per il resto, questa Società riconosce i progressi della Legge patr. gen., compresa la man-

¹⁹ STOLL, *op. cit.*, p. 10.

canza della necessità di un'autorizzazione preventiva per la realizzazione di ricerche scientifiche con risorse genetiche.

Alcuni fattori sono rilevanti per valutare il carattere della giustizia e dell'equità. Per esempio, le Linee guida di Bonn dichiarano che i vantaggi devono essere condivisi tra tutti coloro che hanno contribuito alla gestione della risorsa o partecipato al procedimento scientifico e/o commerciale (par. 48). La giustizia e l'equità dovrebbero quindi riflettere i diversi contributi proporzionati alla ripartizione dei benefici – che questi contributi abbiano preso la forma di conoscenze, d'innovazioni o di valore aggiunto – effettuati da individui, da comunità o da organizzazioni nei processi di ricerca, di sviluppo o di commercializzazione che hanno determinato tali vantaggi²⁰.

Nel testo della Legge patr. gen., il limite consistente nella possibilità di condividere i profitti solo nel caso di un contributo preponderante per l'esistenza delle caratteristiche del prodotto finito rappresenta una deviazione dagli obiettivi fondamentali della Convenzione sulla diversità biologica, che non rispetta due sue condizioni essenziali, ossia la giustizia e l'equità nella distribuzione dei benefici derivanti dall'accesso al patrimonio genetico. Il Protocollo di Nagoya afferma che è necessario riconoscere l'importanza di promuovere l'equità e la giustizia nel negoziato sulle condizioni convenute di comune accordo tra i fornitori e gli utilizzatori di risorse genetiche.

È necessario ricordare che la perizia per la ricerca della prova di quali sono gli elementi determinanti per l'esistenza delle caratteristiche funzionali del prodotto richiederà dei costi ingenti. Il fatto che il contributo delle risorse genetiche delle comunità indigene e tradizionali non sia riconosciuto, in modo prevedibile e costante, creerà un clima di diffidenza tra gli attori di questo procedimento. Inoltre, questo criterio della Legge patr. gen. rischia di far sorgere delle controversie che saranno portate davanti ai tribunali. Questa non può essere la vera finalità di una legge che gestirà un bene ad uso comune del popolo.

²⁰ GREIBER et al., *op. cit.*, p. 96.

esperienze di amministrazione e documentazione
a cura di MASSIMILIANO MONTINI

I pagamenti per i servizi ecosistemici: problematiche e prospettive

ALESSANDRA SOLAZZO

1. Introduzione. - 2. Definizione e complessità dei PES. - 3. Le principali problematiche aperte. - 4. Un possibile contributo positivo dei PES in ambito giuridico. - 5. Un esempio italiano di PES (in Liguria). - 6. Conclusioni.

1. *Introduzione*

Nel 2005, la *Millennium Ecosystem Assessment* - (MEA) (Valutazione dell'Ecosistema del Millennio) - ha evidenziato l'importanza dei servizi ecosistemici e il loro grande potenziale per il benessere umano. L'attenzione che a partire da quel momento è stata riconosciuta agli ecosistemi e ai servizi da essi forniti, ha prodotto un crescente interesse nei confronti dei "pagamenti per i servizi ecosistemici" o, come vengono spesso chiamati utilizzando l'acronimo inglese, PES (*payments for ecosystem services*).

Tali pagamenti rappresentano, in breve, meccanismi volontari con i quali il fornitore di un servizio ecosistemico viene pagato da colui che beneficia di quel servizio, a condizione che il servizio ecosistemico venga tutelato e sia garantita la continuità della sua fornitura.¹ In alcuni

¹ Ai fini di questo articolo si terrà in considerazione la definizione più restrittiva dei PES tradizionalmente fornita da Wunder: S. WUNDER, *Payments for Ecosystem Services: some nuts and bolts* in *CIFOR Occasional Paper*, 2005, n. 42; disponibile online: http://www.cifor.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-42.pdf (ultimo accesso 12 maggio 2016); si veda anche S. ENGEL, S. PAGIOLA, S. WUNDER,

Paesi del mondo questi strumenti hanno suscitato un grande interesse e sono numerosi i progetti pilota avviati per testare e studiare la fattibilità degli accordi sottoscritti ai PES.² Ciononostante, esistono tuttora molte criticità ed ostacoli legati all'adozione di tali meccanismi.

Nel presente articolo si presenteranno, in primo luogo, le definizioni di ecosistema e di servizio ecosistemico. Successivamente, si fornirà una panoramica sulle più rilevanti problematiche sottese a tali strumenti, con particolare riferimento a quella relativa al rapporto tra PES e diritto di proprietà. Infine, dopo l'analisi di un aspetto potenzialmente positivo dei PES, avvalorato anche da una breve descrizione di un caso-studio condotto in Liguria, si concluderà con una riflessione in merito al possibile contributo che la logica di fondo dei PES può apportare al raggiungimento della sostenibilità.

2. Definizione e complessità dei PES

La definizione di PES si basa su un concetto estremamente complesso, ossia quello di ecosistema. Il primo a definire il concetto di ecosistema è stato l'ecologo britannico A.G. Tansley, che ha trattato gli ecosistemi da una prospettiva relazionale, sostenendo che la comprensione degli organismi non poteva prescindere dall'esame delle loro relazioni reciproche e dalle relazioni tra di essi e il relativo ambiente circostante.³

Designing payments for environmental services in theory and practice: an overview of the issues, Ecological Economics, 65, 2008, p. 663-674.

² Department for Environment Food & Rural Affairs (DEFRA). Developing the Potential for Payments for Ecosystem Services: An Action Plan, disponibile online: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/200889/pb13918-pes-actionplan-20130522.pdf (ultimo accesso 4 aprile 2016); T. GREIBER, *Payments for Ecosystem Services, Legal and Institutional Frameworks*, IUCN, Gland, Switzerland, 2009; R. VONADA, T. HERBERT, S. WAAGE, *Introduction to Payments for Ecosystem Services*, disponibile online: http://www.katoombagroup.org/documents/cds/uganda_2011/Introduction%20to%20Ecosystem%20Services%20and%20Climate%20Change/Learning_About_ES_FINAL.pdf (ultimo accesso 4 aprile 2016).

³ "Though the organisms may claim our primary interest, when we are trying to think fundamentally we cannot separate them from their special environment, with which they form one physical system. [...] Our natural human prejudices force us to consider the organisms [...] as the most important parts of these systems, but certainly

Recentemente, tale concetto è stato ridefinito dal *Millennium Ecosystem Assessment* (MEA) come un “complesso dinamico di piante, animali, e comunità di micro-organismi e l’ambiente non vivente che interagiscono tra loro come unità funzionali”.⁴ La novità introdotta dal MEA è costituita dall’attenzione rivolta alla complessità delle interazioni tra i sistemi naturali ed i sistemi antropici e, soprattutto, all’attenzione rivolta ai benefici ambientali, sociali ed economici derivanti dai servizi ecosistemici.⁵ Viene dunque posto l’accento non solo sulla dimensione prettamente ecologica, ma sui bisogni dell’essere umano e sui modi nei quali le risorse dell’ecosistema possono soddisfare tali bisogni. Ciò non significa ignorare che l’ecosistema soddisfi, al contempo, le esigenze delle altre specie, ma significa che, da una definizione prettamente ecologica e fisica, si è passati ad una definizione più complessa, che contempla anche le componenti sociali ed economiche.⁶

Per capire quali siano in concreto i servizi ecosistemici si fa spesso riferimento all’esempio di un bacino idrico, che può: 1) fornire acqua e cibo (servizi di approvvigionamento); 2) prevenire le inondazioni dei terreni circostanti (servizi di regolazione); 3) essere utilizzato come luogo ricreativo, per passeggiate, sport o altre attività ricreative, oppure rappresentare il luogo in cui sono radicate e continuano ad essere valorizzate alcune tradizioni culturali (servizi culturali); inoltre, può 4) contribuire alla biodiversità locale tramite il ciclo dei nutrienti (servizi di supporto alla vita).⁷

the inorganic 'factor' are also parts-there could be no systems without them, and there is constant interchange of the most various kinds within each system, not only between the organisms but between the organic and the inorganic”, in A.G. TANSLEY, The use and abuse of vegetational concepts and terms, Ecology, 1935, 16, 284–307, p. 299.

⁴ Traduzione dell’autore dall’originale inglese: “*Dynamic complex of plant, animal, and microorganism communities and the non-living environment interacting as a functional unit*”, The Millennium Ecosystem Assessment (MEA), Ecosystem and Human Well-being, General Synthesis, Island Press: Washington, DC, USA, 2005.

⁵ Approccio modellistico per l’analisi e previsione dei servizi ecosistemici, disponibile on-line: http://www.parcotreja.it/public/it/news/articoli/doc/13_06_GazzettAmbiente_se.pdf (ultimo accesso 4 aprile 2016).

⁶ The Millennium Ecosystem Assessment (MEA). Ecosystem and Human Well-being, Synthesis, cit.

⁷ The Millennium Ecosystem Assessment (MEA). Ecosystem and Human Well-being, Synthesis, cit.; Ministero dell’Ambiente, della Tutela del Territorio e del Mare,

Tali servizi diventano oggetto contrattuale dei PES, che sono generalmente definiti come transazioni volontarie tramite le quali un ben definito servizio ambientale viene venduto da almeno un fornitore e comprato da almeno un acquirente a condizione che il servizio debba necessariamente essere preservato.⁸

Al fine di fornire un generale inquadramento dei PES, questi possono essere suddivisi in tre diverse categorie:⁹ i PES pubblici, ossia quelli ai quali partecipa un'istituzione pubblica, locale, regionale o nazionale; i PES tra soli soggetti privati, i quali, come in qualsiasi contratto, negoziano il contenuto del loro accordo, decidendone clausole, condizioni, durata, ecc.; i PES per i quali è prevista l'istituzione di un vero e proprio mercato costruito sul modello "*cap and trade*", nel quale viene, *in primis*, impostata una soglia ad una certa attività, successivamente, vengono creati permessi al superamento di quella soglia, che sono, infine, scambiati nel mercato, dove coloro che non necessitano dei permessi perché non raggiungono la soglia stabilita, vendono a coloro che, invece, hanno bisogno dei permessi perché rischiano di superare la soglia o l'hanno già superata.¹⁰

Un'importante caratteristica dei PES è inoltre quella di essere meccanismi volontari e, dunque, di non rispondere alla logica del "*command and control*", tipicamente propria della tutela ambientale di tipo tradizionale. Infatti, seppur non sufficiente, per il funzionamento dei PES è necessario che le norme ambientali siano rispettate da tutte le parti contrattuali e che il fornitore e il beneficiario del servizio ecosi-

Definizione del metodo per la classificazione e quantificazione dei servizi ecosistemici in Italia, Verso la Strategia Nazionale per la Biodiversità - Esiti del tavolo tecnico, disponibile online: http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/biblioteca/dpn_tavolo7_servizi_ecosistemici.pdf (ultimo accesso 4 aprile 2016); T.R. BREWER, H. SHAW, J. HARRIS, P. BURGESS, T. FAREWELL, A. GILL, J. MANT, S. WHITE, *Improving the River Lea in Luton for the Local Economy, Society and Environment*, disponibile online: http://www.google.co.uk/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CCEQFjAAabUKEwiyrKfb4PnIAhVBiBoKHU41DYc&url=http%3A%2F%2Frandd.defra.gov.uk%2FDocument.aspx%3FDocument%3D12300_LutonPESPilotFinalReport.pdf&usg=AFQjCNH2Qi9CMJnib7VDpvbV83sYuuujycQ&sig2=XZLOfA46dizAWtC5NKzU2g (ultimo accesso 4 aprile 2016).

⁸ S. WUNDER, cit.

⁹ T. GREIBER, cit.; M. SMITH, D. DE GROOT, G. BERGKAMP, *Establishing Payments for Watershed Services*, IUCN, Gland, Switzerland, 2006.

¹⁰ T. GREIBER, cit.

stemico si impegnino volontariamente a raggiungere un livello di tutela ulteriore rispetto a quello già garantito dalla normativa applicabile. Si consideri nuovamente l'esempio del bacino idrico, ove i proprietari dei terreni interessati si accordino tra loro mediante lo schema di un PES al fine di ridurre la quantità complessiva di nitrogeni rilasciati nelle acque. Ciascuno dei contraenti deve già aver adempiuto all'eventuale norma ambientale (di carattere "*command and control*"), che impone una soglia alle singole emissioni per le singole attività che essi svolgono nelle loro proprietà. In tal caso, il motivo per cui l'adozione di un accordo PES può risultare vantaggioso per i contraenti, è la necessità di intervenire sull'intero bacino idrico, al fine di ridurre la quantità complessiva di nitrogeni. Tali emissioni, singolarmente, non violano le prescrizioni normative ma, sommate l'una all'altra, comportano un'alterazione della qualità delle acque del bacino di riferimento, che i contraenti del PES decidono volontariamente di contrastare, al di là e oltre il dettato normativo. In particolare, il beneficiario del miglioramento della qualità delle acque è disposto a pagare (principio "il beneficiario paga"¹¹) gli altri contraenti che si impegnano a fornire il servizio ecosistemico, tramite, ad esempio, l'applicazione di filtri per le emissioni o la riduzione dell'utilizzo di certi diserbanti, oppure l'interruzione completa dell'attività svolta fino a quel momento, qualora il guadagno proveniente dall'accordo PES sia più remunerativo dell'attività che emetteva nitrogeni.

¹¹ Il principio "il beneficiario paga" è opposto al principio "chi inquina paga" e rappresenta uno degli aspetti critici dei PES, che risulterebbero basati su un principio che non punisce colui che lede norme ambientali e danneggia l'ambiente, ma su un principio per cui colui che fruisce di un servizio ecosistemico che, in condizioni neutrali, non sarebbe che semplicemente offerto dall'ambiente, paga il fornitore per poterne beneficiare. Per un'analisi più approfondita, si veda R. PIRARD, R. BILLÈ, T. SEMBRÈS, *Questioning the theory of Payments for Ecosystem Services (PES) in light of emerging experience and plausible developments*, Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI), 04/10 giugno 2010, disponibile online: http://www.iddri.org/Publications/Collections/Analyses/AN_1004_Pirard%20and%20Bille_theory%20of%20PES.pdf (ultimo accesso 30 aprile 2016).

3. *Le principali problematiche aperte*

Sono numerosi gli aspetti problematici relativi ai PES che ne hanno, fino ad oggi, precluso la diffusione. Sul piano economico, i servizi ecosistemici e le risorse naturali che li compongono vengono definiti come beni “non-rivali”, ovvero beni in grado di soddisfare le esigenze di qualcuno senza ridurre i benefici che possono fornire ad altre persone. Questa caratteristica comporta che i servizi ecosistemici non siano soggetti a scambi di tipo competitivo sul mercato, perché possono essere forniti e fruiti in modo cooperativo.¹²

Sul piano scientifico, una delle difficoltà a tradurre in pratica i meccanismi offerti dai PES è dovuta alla complessità stessa degli ecosistemi. Come già accennato nel paragrafo precedente, questi sono definiti in modo relazionale e non possono essere compresi in maniera isolata dalle loro numerose componenti.¹³ Di conseguenza, la misurazione e la valutazione di realtà fisiche già di per sé complesse sono difficili da tradurre in termini giuridici o economici, necessari per giungere alla conclusione di un contratto.

Per quanto riguarda il piano etico, le perplessità nei confronti dei PES sono relative alla correttezza morale di attribuire un prezzo agli ecosistemi e ai relativi servizi (fenomeno del “*pricing nature*” o “*banking nature*”) in maniera tale che ogni frammento di questi possa essere oggetto di transazione economica, pur essendo liberamente offerti dall’ambiente naturale. Questo richiama concetti di mercificazione di beni e servizi che per la loro importanza e natura risultano inestimabili (*commodification*).¹⁴

¹² R.J. KEMKES, J. FARLEY, C.J. KOLIBA, *Determining when Payments are an Effective Policy Approach to Ecosystem Service Provision*, Ecological Economics 2010, p. 2069.

N. KOSOY, E. CORBERA, *Payments for Ecosystem Services as a Commodity Fetishism*, Ecological Economics 2010, p. 1228.

¹³ Toolkit for Ecosystem Service Site-based Assessment (TESSA), disponibile online: <http://tessa.tools> (ultimo accesso 20 aprile 2016); G. MEIJERINK, *The Role of Measurement Problems and Monitoring in PES Schemes*, in *Economics of Poverty, Environment and Natural-Resource Use*, Dellink, R.B., Ruijs, A., Ed., Springer, Berlin, Germany, 2008, p. 61.

¹⁴ N. KOSOY, E. CORBERA, cit.; J. MARTINEZ-ALIER, G. MUNDA, J. O’NEILL, *Weak Comparability of Values as a Foundation for Ecological Economics*, Ecological

Questa (non esaustiva) panoramica delle criticità dei PES deve soffermarsi anche su un'interessante questione giuridica, ossia la particolare e conflittuale relazione tra i PES e il diritto di proprietà. Innanzitutto, la proprietà è stata descritta come la relazione che il proprietario ha con un bene,¹⁵ e come l'insieme delle norme sociali necessarie per risolvere i problemi di allocazione:¹⁶ si stabilisce chi ha il diritto di accedere ad uno specifico bene, per quanto tempo, a quale fine e con quali modalità.¹⁷ La caratteristica della risorsa naturale di essere parte di un ecosistema la rende un oggetto molto particolare del diritto di proprietà. In un'ottica relazionale, è possibile che si verifichi la circostanza per la quale l'esercizio dei diritti di un soggetto su una risorsa naturale possa ledere i diritti degli altri soggetti. E' possibile, cioè, che si verifichi, quella che è stata definita da Hardin, come la "tragedia dei beni comuni".¹⁸ L'approccio liberale sotteso a questa teoria mostra la tensione tra interessi privati, da una parte e interessi collettivi dall'altra.¹⁹ Come affermato da Graham, la terra, per esempio, non può essere considerata come una "cosa" alla stregua degli altri oggetti contrattuali.²⁰ La terra, in quanto integrata in un ecosistema, così come tutte le risorse naturali, infatti, soddisfa interessi anche collettivi, oltre che privati. Nei meccanismi di PES, il rapporto che lega le parti contraenti

Economics, 1998, 26, p. 277, ROBERTSON M.M., *The Nature that Capital can See: Science, State, and Market in the Commodification of Ecosystem Services*, Environment and Planning D. Society and Space, 2006, 24, p. 367; M.M. ROBERTSON, *The Neoliberalization of Ecosystem Services: Wetland Banking and Problems in Environmental Governance*, Geoforum, 2004, 35, pp. 361 ss.; A.H. BENJAMIN, *Payment for Ecosystem Services*, Potchefstroom Elec. L.J., 2013, 16, p. 2; R. PIRARD, *Payments for Environmental Services (PES) in the Public Policy Landscape: "Mandatory" Spices in the Indonesian Recipe, Forest Policy and Economics*, 2012, 18, 23, p. 25.

¹⁵K. GRAY, S.F. GRAY, *The idea of property in land*, in *Land Law: Themes and Perspectives*, S. BRIGHT, J.K. DEWAR, Ed., OUP, Oxford, UK, 1998, p. 15; A. CLARKE, P. KOHLER, *Property Law*, CUP, Cambridge, UK, 2005, p. 17.

¹⁶J. WALDRON, *What is private property?*, Oxf. J. Legal Stud., 1985, 5, pp. 313–349.

¹⁷J. WALDRON, cit.

¹⁸G. HARDIN, *The tragedy of the commons*, Science, 1968, 162, 1243–1248.

¹⁹J. PENNER, *The "bundle of rights" picture of property*. *UCLA Law Rev.* 1996, 43, pp. 711–820.

²⁰N. GRAHAM, *This is not a thing: Land, sustainability and legal education*. *J. Environ Law*, 2014, 26, pp. 395–422.

con la risorsa naturale e, di conseguenza, con il servizio ecosistemico che essa contribuisce a fornire, è molto spesso un diritto di proprietà. Pertanto, la tensione tra interessi privati e collettivi che si verifica in seno al diritto di proprietà sulle risorse naturali è insita anche nei PES.²¹ Occorre precisare, inoltre, che ogni accordo contratto nell'ambito di un PES ha come oggetto il servizio ecosistemico e come condizione la preservazione di tale servizio. Le parti contrattuali però, sono solo indirettamente legate al servizio ecosistemico. Infatti, coloro che concludono un accordo nell'ambito di uno schema di PES sono tendenzialmente coloro che godono del diritto di proprietà sulla risorsa naturale o sulle risorse naturali che compongono l'ecosistema di riferimento.²² Le parti contraenti, in sostanza, tramite i PES, dispongono di un oggetto contrattuale (il servizio ecosistemico) sul quale solo indirettamente detengono un diritto (tramite la proprietà sulla risorsa naturale). Il diritto di proprietà, che è alla base della cultura occidentale e dell'odierno modello economico, comporta che gli interessi del soggetto/proprietario nei confronti della transazione siano di carattere economico.²³ Per questo motivo, l'interesse economico privato si può trovare in posizione di contrasto con l'interesse collettivo alla tutela ambientale.

4. *Un possibile contributo positivo dei PES in ambito giuridico*

Oltre alle tante criticità relative ai PES, occorre sottolineare anche il loro possibile contributo positivo alla riforma della tassonomia del diritto di proprietà sulle risorse naturali. La tensione tra interessi pubblici e privati delineata nel precedente paragrafo, infatti, corrisponde alla discrasia tra l'impatto degli ecosistemi sull'intera comunità e alcune forme di meccanismi PES che possono porre in mani private decisioni che hanno importanti ripercussioni sugli

²¹ J. PENNER, *The "bundle of rights" picture of property*, cit.

²² J. WALDRON, *What is private property?* Oxf. J. Legal Stud. 1985, 5, pp. 313–349; C. RODGERS, *Nature's place? Property rights, property rules and environmental stewardship*, Camb. Law J. 2009, 68, pp. 550–574.

²³ K. MCSHANE, *Anthropocentrism vs. nonanthropocentrism: Why should we care?* *Environ. Values*, 2007, 16, pp. 169–186; N. GRAHAM, cit.

interessi pubblici. Vi sono alcuni autori²⁴ che hanno sottolineato già da tempo la necessità di modificare la tassonomia del diritto di proprietà sulle risorse naturali, al fine di proteggere più efficacemente tali risorse. Alcune soluzioni proposte sono sintetizzate in questo paragrafo.

L'odierno approccio antropocentrico nei confronti dell'ambiente impedisce di riconoscere che il diritto di proprietà sulle risorse naturali comporti anche doveri giuridici e responsabilità morali.²⁵ Al fine di diffondere un diverso approccio rispetto a quello dominante, Graham sostiene che sia necessario procedere ad una modifica delle categorie legali, che non devono necessariamente restare invariate nel tempo e, a tal fine, propone di intervenire a livello di educazione ambientale.²⁶

Bosselmann, interrogandosi sulla possibilità di riconciliazione tra diritto dell'ambiente e sostenibilità, ritiene che sia necessario introdurre direttamente a livello costituzionale norme che impongano limitazioni alla proprietà sulle risorse naturali.²⁷

Un'altra interessante soluzione è quella di interpretare la proprietà come gestione (*stewardship*).²⁸ Worrell e Appleby definiscono il concetto di "*stewardship*" come "*the responsible use (including conservation) of natural resources in a way that takes full and balanced account of the interests of society, future generations, and other species, as well as of private needs, and accepts significant answerability to society*".²⁹ Ripensare al legame tra l'uomo e la risorsa naturale in termini gestionali, piuttosto che di proprietà, secondo Lucy e Mitchell, garantirebbe la soste-

²⁴ E. SCOTFORD, R. WALSH, *The Symbiosis of property and English environmental law Property rights in a public law context*. Mod. Law Rev. 2013, 76, pp. 1010–1045; M. RAFF, *Environmental obligations and the western liberal property concept*. Melb. Univ. Law Rev. 1998, 22, pp. 657–689; N. GRAHAM, cit.; C. Rodgers, cit.

²⁵ N. GRAHAM, cit.

²⁶ N. GRAHAM, cit.

²⁷ K. BOSSELMAN, *Property rights and sustainability: Can they be reconciled?* in *Property Rights and Sustainability*, Grinlinton D., Taylor P., Ed., Martinus Nijhoff Publisher, London, UK, 2011, p. 25.

²⁸ In generale, sul tema della proprietà come gestione si veda, ad esempio, A. SOLAZZO, A. JONES, N. COOPER, *Revising payment for ecosystem services in the light of stewardship. The need for a legal framework*, Sustainability, 7(11), 2015, p. 15449–15463.

²⁹ R. WORRELL, M.C. APPLEBY, *Stewardship of natural resources: definition, ethical and practical aspects*, J. Agric. Environ. Eth. 2000, 12, pp. 263–277.

nibilità della risorsa.³⁰ Definire la proprietà sulle risorse naturali in questo senso significa riconoscere all'amministratore non solo diritti, ma anche doveri giuridici e responsabilità morali.³¹ Il proprietario deve accettare tali limitazioni in virtù della natura stessa dell'oggetto della proprietà/gestione, che rende le risorse naturali parti integranti e imprescindibili di un ecosistema. Come afferma Karkkainen le interdipendenze tra le numerose parti degli ecosistemi, che interagiscono e sono tra loro interdipendenti, sono talmente tante, strette e formano una tale rete che non possiamo ragionevolmente aspettarci di gestire le loro componenti individuali in modo isolato l'una dall'altra.³²

Di conseguenza, quando ci si riferisce a risorse naturali, a fianco del "bundle of rights",³³ tradizionalmente riconosciuto in seno alla proprietà, deve anche considerarsi un "bundle of responsibilities".

5. Un esempio italiano di PES (in Liguria)

Un interessante esempio di PES realizzato in Italia, che mette in risalto le problematiche legate alla discrasia tra diritto di proprietà e responsabilità nei confronti della risorsa naturale oggetto del diritto, è fornito dal progetto internazionale Sylvamed, realizzato in Liguria, in particolare nei Comuni di Ceranesi, Mignanego e Campomorone. Si tratta di un PES di tipo pubblico, poiché tali Comuni rappresentano,

³⁰ W.N.R. LUCY, C. MITCHELL, *Replacing private property: the case for stewardship* in *Camb. Law J.* 1996, 55, pp. 566–600, ma si veda anche K.S. BAVIKATTE, T. BENNETT, *Community stewardship: The foundation of biocultural rights*. in *J. Hum Rights Environ*, 2015, 6, pp. 7–29.

³¹ C. PALMER, *Stewardship: a case study in environmental ethics*, in *The Earth Beneath, A Critical Guide to Green Theology*; I. BALL, M. GOODALL, C. PALMER, J. READER, Ed., SPCK, London, UK, 1992.

³² Traduzione dell'autore dall'originale: "[t]he interdependencies among its [ecosystem] numerous interacting and mutually interdependent parts are so many, so thick, and form so elaborate and intricate a web that we cannot reasonably expect to manage individual components in isolation from one another". B.C. KARKKAINEN, *Collaborative ecosystem governance: scale, complexity, and dynamism*, *Va. Environ. Law J.*, 2002, 21, pp. 189–244, disponibile online: [http://www.law.virginia.edu/lawweb/lawweb2.nsf/0/2ba27078dc464a84852569700060de96/\\$FILE/HDOCSscalecomplex.pdf](http://www.law.virginia.edu/lawweb/lawweb2.nsf/0/2ba27078dc464a84852569700060de96/$FILE/HDOCSscalecomplex.pdf) (ultimo accesso 18 aprile 2016).

³³ M. HONORÉ, *Ownership*, in *Oxford Essays in Jurisprudence*, Guest A.G. Ed., OUP, Oxford, UK, 1961, p. 107; Penner J., cit.

insieme ad associazioni, imprenditori e proprietari terrieri locali, le parti contraenti dell'accordo PES. Lo scopo generale del progetto è quello di ridurre il rischio idrogeologico di quella zona tramite interventi di gestione forestale. Oltre alla riduzione di tale rischio tramite interventi specifici, il progetto mira alla valorizzazione delle aree boschive tramite la creazione di una filiera locale di prodotti legnosi e all'aumento della consapevolezza di cittadini e *stakeholder* del potenziale forestale in termini sociali, economici e ambientali. Dalla ricerca svolta su questo caso di PES è emerso che i Comuni coinvolti erano particolarmente interessati a finanziare piccoli impianti a biomasse che utilizzassero il legname ricavato dalla gestione sostenibile delle foreste locali, così da risparmiare sui costi di produzione e distribuzione di energia. È stato, inoltre, rilevato che a ciò potevano aggiungersi anche i benefici di ulteriori servizi ecosistemici, quali i servizi ricreativi e di attività sportive e culturali. Un altro rilevante esempio di PES è, infatti, fornito da un altro progetto, sviluppato ancora nell'ambito di Sylvamed in Liguria, che ha introdotto un sistema di tesseramento a pagamento per la raccolta dei funghi. Le problematiche emerse dalla costituzione di un accordo PES nell'ambito di tale progetto condotto da Sylvamed sono legate al fatto che l'87% del territorio boschivo ligure è di proprietà privata e che tra tutti i proprietari coinvolti nel progetto di prevenzione dei rischi idrogeologici, solo il 25% ha dimostrato interesse alla partecipazione. Le difficoltà principali individuate nei casi in questione sono state descritte come segue dagli stessi promotori dei progetti: "*The start up of this action is very difficult: the owners don't realize their responsibility in the maintenance of the territory. They (we) have to work all together for grouping the forces and improve the strength of every one, because this is fundamental to reach concrete results so*".³⁴ I progetti PES sono quindi risultati fattibili solo a fronte della partecipazione di proprietari che riconoscano l'importanza del loro diritto di proprietà non solo in termini di vantaggio individuale, ma che si assumano responsabilità nei confronti della collettività. Una delle proposte analizzate prevedeva, ad esempio, l'avvio di un Consorzio costituito, in prima battuta, da un ristretto gruppo di proprietari interessati e già sensibili alle

³⁴ AA.VV., *Sylvamed Catalogo finale di buone pratiche, The Catalogue on Best Practices*, Regione Liguria, disponibile online: http://www.sylvamed.eu/docs/CATALLOGUE_bp.pdf (ultimo accesso 30 aprile 2016).

problematiche legate alla gestione sostenibile della loro proprietà, per poi passare al coinvolgimento di altri soggetti meno propensi alla collaborazione, ma che potevano essere attratti dall'iniziativa una volta che il primo nucleo del Consorzio avesse avviato i primi progetti pubblici. Infatti, i maggiori rischi per il successo del progetto sono stati riscontrati nel fatto che i proprietari non erano stati collaborativi e che, per esserlo, richiedevano che il servizio fosse fornito dagli enti pubblici, senza alcun impegno economico da parte loro. A sottolineare il fatto che un insieme di responsabilità debbano essere affiancate ai diritti di proprietà sulle risorse naturali, uno dei risultati raggiunti dal progetto è stato proprio descritto in termini di incremento delle responsabilità, ossia: *“Grouping people and transmitting them the message that these kinds of problem could be solved only working together, and increasing their sense of responsibility”*.³⁵

6. Conclusioni

I PES sono strumenti complessi e non ancora completamente esplorati, soprattutto nella loro dimensione giuridica. Un risvolto positivo delle prime esperienze concrete in materia di PES può essere quindi quello di stimolare una riflessione sul contributo che i PES possono apportare al dibattito sulla tassonomia del diritto di proprietà sulle risorse naturali. Inoltre, focalizzarsi su una dimensione ecosistemica, così come suggerito dal MAE e come posto alla base dei meccanismi di PES, consente il superamento dell'approccio settoriale e facilita l'adozione di una nuova visione, strutturata in termini di interconnessione e di olistico, che può permettere di promuovere percorsi finalizzati al perseguimento della sostenibilità.

³⁵ AA.VV., *Sylvamed*, cit.

esperienze di amministrazione e documentazione

a cura di MASSIMILIANO MONTINI

Sostenibilità: nasce l'alleanza per un'Italia capace di realizzare l'Agenda Globale 2030 ONU

UFFICIO STAMPA ASviS

Dall'eliminazione della povertà alla crescita economica e alla buona occupazione, dal consumo responsabile alla riduzione delle disuguaglianze, dal contenimento del cambiamento climatico all'educazione di qualità per tutti, dalla lotta a tutte le forme di discriminazione contro le donne all'impegno contro la corruzione. I 17 obiettivi e i 169 target dell'Agenda Globale per lo sviluppo sostenibile da raggiungere entro il 2030, adottati a settembre 2015 dai Paesi delle Nazioni Unite, impongono all'Italia un profondo cambiamento, al quale tutti sono chiamati a contribuire con forte senso di responsabilità. Infatti, a differenza dei precedenti *Millennium Development Goals* (MDGs 2001–2015), i *Sustainable Development Goals* (SDGs 2016-2030) impegneranno anche i Paesi più sviluppati. Si impongono, quindi, fin d'ora scelte lungimiranti per assicurare il futuro dell'Italia, dell'Europa, del mondo.

Per contribuire a questo processo, e far sì che il nostro Paese realizzi quanto stabilito dall'Agenda Globale 2030, è stata creata l'ASviS, l'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile, presentata alla Camera dei Deputati (Sala della Regina) alla presenza della Presidente, Laura Boldrini, e del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Gian Luca Galletti. Nata su iniziativa della Fondazione Unipolis e dell'Università di Roma "Tor Vergata" per far crescere nella società, nei soggetti economici e nelle istituzioni la consapevolezza dell'importanza dell'Agenda Globale e mobilitare tutti i diversi soggetti per realizzarne gli obiettivi, l'ASviS riunisce già 80 tra le più importanti istituzioni e reti della società civile del nostro Paese.

L'obiettivo principale dell'ASviS è quello di sensibilizzare e responsabilizzare ogni componente della società, politici, imprenditori e manager, cittadine/i, affinché l'Italia raggiunga gli obiettivi assunti in sede ONU nei tempi stabiliti. L'ASviS intende mettere in rete tutti i soggetti impegnati nel raggiungimento di uno o più dei 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile per diffondere la cultura della sostenibilità a tutti i livelli, orientare modelli di produzione e di consumo, analizzare le implicazioni e le opportunità per l'Italia legate all'Agenda Globale 2030, contribuire alla definizione di una strategia nazionale per il conseguimento degli SDGs e alla realizzazione di un tempestivo e dettagliato sistema di monitoraggio. Infatti, ogni paese si è impegnato a definire una propria strategia che consenta di raggiungere i 17 obiettivi e l'ONU svolgerà un monitoraggio continuo dello stato di attuazione dei piani nazionali. Sarà rispetto a tali parametri che ciascun paese, e non solo i governi in carica, verrà valutato: per questo l'attuazione dell'Agenda richiede forte coinvolgimento e piena assunzione di responsabilità da parte di tutte le componenti della società.

“Con l'Approvazione dell'Agenda Globale 2030 – sottolinea il presidente dell'ASviS, Pierluigi Stefanini - tutti i Paesi del mondo dovranno valutare il proprio “stato di salute” attraverso una serie di parametri, obiettivi e target interconnessi, che contemplano aspetti economici, sociali, giuridici, umani, tecnologici, ecc. Raggiungere i 17 SDGs è un impegno e un'ambizione per tutti i paesi che, consapevoli dei rischi connessi a uno sviluppo non più sostenibile, dovranno mettere in atto un cambiamento capace di garantire il futuro della generazione attuale e di quelle che verranno”.

Rispetto agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, l'Italia presenta alcuni punti di forza, come l'alta aspettativa di vita in buona salute, una significativa quota di energia prodotta da fonti rinnovabili, e, purtroppo, molti punti di debolezza, tra cui l'alto livello di percezione della corruzione, l'elevato tasso di disoccupazione, soprattutto giovanile, le scarse competenze in lettura, matematica e scienze, l'alto abbandono scolastico, significative disuguaglianze di genere, elevati rischi ambientali.

“Sottoscrivendo l'Agenda Globale 2030 – evidenzia Enrico Giovannini, portavoce dell'ASviS - l'Italia ha scelto un futuro fatto di sviluppo economico che rispetti i limiti ambientali e sia, al contempo, in grado di assicurare educazione per tutti e benessere psico-fisico a tutte le età, di ri-

durare nettamente le disuguaglianze tra ricchi e poveri, di eliminare le discriminazioni e la violenza contro le donne, di piena occupazione e di elevata qualità dell'ambiente. Gli obiettivi che l'Italia si è impegnata a raggiungere disegnano, finalmente, un concetto dello sviluppo sostenibile che travalica la dimensione puramente ambientale, alla quale è stato, per troppo tempo, erroneamente ridotto. Per questo la sfida è ancora maggiore e a tutti viene chiesto di contribuire per migliorare la qualità della vita e ridurre la vulnerabilità del nostro Paese ai futuri shock che scienziati, economisti, sociologi indicano come probabili. Da questo punto di vista, siamo tutti Paesi in via di sviluppo sostenibile”.

L'Agenda Globale 2030, infatti, riconosce l'attuale modello di sviluppo come insostenibile sul piano ambientale, economico e sociale, e ne propone uno nuovo basato sulla conservazione o l'aumento delle varie forme di capitale economico, naturale, umano e sociale. Inoltre, rende evidente che un processo teso alla piena sostenibilità non può prescindere da iniziative politiche volte a rimuovere le discriminazioni economiche, giuridiche, sociali e culturali che ancora sussistono tra “generi e generazioni”. Per questo, nella strategia delineata dall'Onu assumono un ruolo cruciale, oltre l'equa distribuzione delle risorse e la buona *governance*, la difesa dei diritti fondamentali della persona, l'istruzione, la salute e l'eliminazione delle discriminazioni di genere.

“Il mondo dell'università e della ricerca – aggiunge Giuseppe Novelli, Rettore dell'Università di Roma ‘Tor Vergata’ – può svolgere un ruolo cruciale nello sviluppo di innovazioni capaci di ridurre i costi di transizione alla sostenibilità e nella formazione di una nuova generazione di persone qualificate, in grado di orientare alla sostenibilità tutte le attività umane. Per questo la nostra Università ha fatto dello sviluppo sostenibile la sua missione”.

All'ASviS possono aderire associazioni delle parti sociali, reti di associazioni della società civile, associazioni di enti territoriali, università, centri di ricerca pubblici e privati e le relative reti, associazioni di soggetti attivi nei mondi della cultura e dell'informazione, fondazioni e reti di fondazioni, soggetti italiani appartenenti ad associazioni e reti internazionali attive sui temi dello sviluppo sostenibile.

Il regolamento (UE) n. 995/2010
che stabilisce gli obblighi degli operatori
che commercializzano legno e prodotti derivati
("Regolamento UE sul legno").
Analisi e riflessioni a due anni dalla sua
prima applicazione

GIADA DALLA GASPERINA

1. Introduzione. – 2. Le disposizioni principali del regolamento UE sul legno. – 3. Il riesame del regolamento da parte della Commissione europea. – 4. Conclusioni e prospettive future.

1. *Introduzione*

Il taglio e commercio illegale di legname costituiscono una minaccia diretta per l'ambiente sia a livello locale sia globale. Deforestazione, desertificazione, erosione del suolo, perdita di biodiversità nonché compromissione della competitività e redditività degli operatori che agiscono conformemente alle disposizioni di legge, sono solo alcuni degli effetti più noti causati dallo sfruttamento illegale di risorse forestali. Al fine di ridurre tali attività, l'Unione europea (UE) ha adottato il regolamento n. 995/2010¹ (altresì chiamato "regolamento UE sul legno" o "Regolamento") volto a vietare l'immissione nel mercato UE di legname e prodotti da esso derivati provenienti da taglio e commercio

¹ G.U.C.E. L 295/2010, p. 23.

illegali. Introdotto nell'ambito del piano d'azione dell'UE per l'applicazione delle normative, la *governance* e il commercio nel settore forestale o "Piano d'Azione FLEGT" (*Forest law enforcement, governance and trade*)² il regolamento UE sul legno, come evidenziato nel settimo programma d'azione per l'ambiente, "serve da base giuridica per un'azione dell'Unione intesa ad affrontare il problema mondiale del disboscamento illegale attraverso la propria domanda"³. Il regolamento UE sul legno⁴ si pone infatti quale strumento complementare al regolamento (CE) n. 2173/2005⁵ che è invece incentrato dal lato dell'offerta poiché volto al rilascio, a seguito di accordi volontari di partenariato con paesi produttori (definiti "Voluntary partnership agreement o "VPA"), di licenze per l'importazione di legname nell'UE. Anziché agire su sistemi di regolamentazione e controllo nei Paesi produttori, il regolamento UE sul legno interviene quindi esercitando un controllo sul commercio nell'Unione con l'obiettivo a lungo termine di eliminare l'immissione nel mercato interno di legname illegale proveniente sia da Stati dell'UE sia da Paesi terzi.

Nel febbraio 2016 la Commissione europea ha provveduto a presentare dinanzi al Parlamento Europeo e al Consiglio la prima relazione volta ad esaminare il funzionamento e l'efficacia del regolamento UE sul legno dalla sua prima applicazione fino al 2015⁶. Il presente articolo propone un'analisi di questo strumento legislativo e dei rilievi contenuti nella relazione con l'obiettivo di illustrare i problemi sorti nei primi due anni di applicazione. Infine vengono avanzate alcune considerazioni di carattere generale sulla futura applicazione del Regolamento.

² Si evidenzia che, benché la disciplina UE sia incentrata sul concetto di legalità intesa come rispetto della legislazione applicabile nel paese produttore, come evidenziato nel Piano d'Azione FLEGT "l'obiettivo di più ampia portata dell'UE consiste nel promuovere una gestione sostenibile delle risorse forestali". COM (251) del 21 maggio 2003.

³ G.U.C.E. L 354/2013, p. 171.

⁴ È stato lo stesso Piano d'Azione FLEGT ad aver previsto la possibilità di introdurre uno strumento legislativo per intervenire dal lato della domanda. COM (251) del 21 maggio 2003.

⁵ G.U.C.E. L 347/2005, p. 1.

⁶ Art. 20 del regolamento (UE) n. 995/2010; COM (74) del 18 febbraio 2016.

2. Le disposizioni principali del regolamento UE sul legno

Il regolamento UE sul legno è entrato in vigore nel dicembre 2010 ed ha trovato applicazione nel marzo 2013⁷. Le sue disposizioni si applicano al legno e ai prodotti da esso derivati elencati nell'Allegato⁸ al Regolamento⁹, a due tipologie di attori della filiera foresta-legno: “operatori” e “commercianti”¹⁰. Gli operatori sono coloro che immettono prodotti legnosi per la prima volta nel mercato interno a seguito di attività di taglio e disboscamento in Paesi terzi o all’interno dell’UE (e.g. proprietari boschivi, imprese boschive¹¹, aziende importatrici)¹² mentre i commercianti sono coloro che vendono o acquistano legname o prodotti derivati già immessi nel mercato interno¹³. Il Regolamento richiede agli operatori di adottare una procedura, definita “sistema di dovuta diligenza” o “DDS”, volta ad assicurare che il legno o i prodotti immessi per la prima volta nell’UE siano di provenienza legale (14) mentre impone ai commercianti di

⁷ Va osservato che il periodo transitorio (2010-2013) previsto per la completa applicazione del regolamento UE sul Legno è stato introdotto allo scopo di consentire l'adeguamento normativo da parte degli stati membri, nonché la preparazione alla sua implementazione da parte del settore privato. Si specifica che gli articoli 6(2), 7(1) 8(7) e 8(8) del regolamento (UE) n. 995/2010 hanno trovato applicazione dal dicembre 2010.

⁸ Allegato al regolamento (UE) n. 995/2010. Legno e prodotti da esso derivati secondo la classificazione della nomenclatura combinata di cui all'allegato I del regolamento (CEE) n. 2658/87 del Consiglio ai quali si applica il presente regolamento.

⁹ Per espressa disposizione normativa (art. 2(a)), rimangono esclusi dall'ambito di applicazione del Regolamento, il legno e prodotti che hanno concluso il ciclo vita e sarebbero altrimenti smaltiti, così come previsto dall'art. 3(1) della direttiva 2008/98/CE (G.U.C.E., L 312/2008, p. 3) relativa ai rifiuti, nonché i prodotti derivati elencati nel regolamento (CE) n. 2173/2005, prodotti nei paesi partner e conformi al predetto regolamento e il legno delle specie di cui agli allegati A, B, o C del regolamento (CE) 338/97 (G.U.C.E. L 061/1997, p. 1.) e conformi al medesimo.

¹⁰ Art. 2 del regolamento (UE) n. 995/2010.

¹¹ Imprese individuali o persone giuridiche.

¹² Art. 2 lett. c) del regolamento (UE) n. 995/2010.

¹³ Art. 2 lett. d) del regolamento (UE) n. 995/2010.

¹⁴ Il sistema di dovuta diligenza può essere distinto nella sua applicazione in tre fasi operative consequenziali: 1) informazioni concernenti l'approvvigionamento dell'operatore; 2) procedure di valutazione del rischio; e 3) procedure di attenuazione

assicurare la tracciabilità dei prodotti attraverso la conservazione, per un periodo di cinque anni, della documentazione atta a comprovarne l'origine e la destinazione¹⁵.

Tra gli specifici obblighi in capo agli Stati membri, il Regolamento ha richiesto di designare almeno un'autorità competente per espletare i controlli necessari su operatori e commercianti¹⁶ e di introdurre sanzioni “effettive, proporzionate e dissuasive” in caso di violazione degli obblighi ivi imposti¹⁷. Con riferimento al regime sanzionatorio, il Regolamento si è quindi limitato a qualificare gli illeciti attraverso una modalità già usata dal legislatore dell'UE, senza richiedere di introdurre sanzioni di natura penale o livelli minimi dei massimi edittali delle pene per le violazioni commesse. Vigé il solo ulteriore obbligo di imporre “sanzioni pecuniarie commisurate al danno ambientale, al valore del legno o dei prodotti da esso derivati in questione e alle perdite fiscali, nonché al danno economico derivante dalla violazione”¹⁸.

del rischio. Va osservato che la procedura non varia sia che l'operatore applichi un sistema di dovuta diligenza proprio sia che utilizzi quello creato, riconosciuto ed aggiornato da un organismo di controllo. I criteri per il riconoscimento, i compiti, i limiti nonché i requisiti degli organismi di controllo, nonché la disciplina dei controlli sono contenuti negli articoli 8 e 9 del regolamento (UE) n. 995/2010, nonché nel regolamento delegato (UE) n. 363/2012 (G.U.C.E. L 115/2012, p. 12). Tale procedura, la quale si applica solo nel caso di immissione di legname e prodotti derivati ai fini della distribuzione o l'uso nell'ambito di un'attività commerciale, deve essere reiterata per “ciascun tipo di legno o di prodotto da esso derivato fornito da un determinato fornitore entro un periodo non superiore a 12 mesi, a condizione che le specie di alberi, il Paese o i Paesi da cui il legno proviene o, se del caso, la o le regioni subnazionali e la o le concessioni di taglio rimangano invariati”. Art. 2(1) regolamento (UE) n. 607/2012 (G.U.C.E. L 177/2012, p. 16).

¹⁵ Art. 5 del regolamento (UE) n. 995/2010.

¹⁶ I controlli da parte delle autorità competenti devono essere effettuati in base ad un programma prestabilito e soggetto a revisione periodica secondo una criterio basato sul rischio, salvo i casi in cui le autorità preposte siano già in possesso di informazioni che richiedano una verifica *ad hoc* dell'osservanza del Regolamento. Art. 7 e art. 10 del regolamento (UE) n. 995/2010.

¹⁷ Art. 19 del regolamento (UE) n. 995/2010.

¹⁸ Le sanzioni di cui all'articolo 19 del regolamento (UE) n. 995/2010 sono state introdotte in Italia il D.Lgs. n. 178/2014.

3. *Il riesame del Regolamento da parte della Commissione europea*

Nel febbraio 2016, a due anni dal termine di applicazione, la Commissione ha presentato al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione contenente una disamina approfondita del Regolamento¹⁹. La stesura della relazione ha seguito l'articolazione introdotta con il “Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione” o “REFIT”²⁰, programma designato con il presupposto di semplificare, ridurre i costi e promuovere una legislazione più intelligente. La valutazione ha quindi preso in considerazione i cinque parametri utilizzati nel vaglio di adeguatezza²¹ ed, in base a tali criteri, ha valutato il funzionamento e l'efficacia del Regolamento. La disamina effettuata dalla Commissione comprende, *in primis*, una valutazione dei risultati conseguiti a livello di stati membri circa la sua applicazione²². L'analisi è stata quindi volta a determinare l'efficacia del divieto di commercializzare legno e prodotti derivati di origine illegale²³, il funzionamento del sistema di dovuta diligenza²⁴, nonché “le conseguenze amministrative per le piccole e medie imprese e i prodotti ai quali si applica”²⁵. La relazione riporta altresì “una valutazione dell'attuale situazione economica e commerciale dell'Unione con riferimento ai prodotti elencati al capitolo 49 della nomenclatura combinata”²⁶ svolta allo scopo di vagliare la possibilità di

¹⁹ Art. 20 del regolamento (UE) n. 995/2010.COM (74) del 18 febbraio 2016. La relazione è accompagnata da un documento di lavoro che esamina nel dettaglio i risultati della relazione (SWD (34) del 18 febbraio 2016) nonché da un'ulteriore relazione sull'esercizio della delega conferita alla Commissione a norma del regolamento (UE) n. 995/2010 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2010, che stabilisce gli obblighi degli operatori che commercializzano legno e prodotti da esso derivati (regolamento UE sul Legno) (COM (60) del 18 febbraio 2016).

²⁰ COM (368) del 18 giugno 2014.

²¹ I.e. pertinenza, efficacia, efficienza, coerenza, e valore aggiunto.

²² I risultati si basano sulle relazioni presentate ogni due anni dagli stessi stati membri così come previsto dall'art. 20(1) del regolamento (UE) n. 995/2010.

²³ Art. 4 (1) del regolamento (UE) n. 995/2010.

²⁴ Art. 20 (4) del regolamento (UE) n. 995/2010.

²⁵ Art. 20 (3) del regolamento (UE) n. 995/2010.

²⁶ Si precisa che il capitolo 49 della nomenclatura combinata (NC) corrisponde alla seguente tipologia di merci: prodotti dell'editoria, della stampa o delle altre

una modifica o ampliamento del novero dei prodotti soggetti alle disposizioni del Regolamento²⁷.

Nella relazione è stata posta particolare attenzione allo stato di applicazione ed implementazione del Regolamento con riferimento ai controlli, alle sanzioni nonché ai costi necessari per l'adeguamento alle sue disposizioni. In *primis*, la Commissione ha evidenziato le discrepanze riscontrate in ambito di controlli e sanzioni la cui causa è da identificarsi nello scarso e disomogeneo impegno da parte degli stati membri²⁸. In particolare si è osservato che, benché la maggior parte dei Paesi UE abbia provveduto a designare le autorità competenti, i controlli, nonché la loro frequenza e modalità, variano notevolmente a seconda dell'estensione dello stato membro, dell'importanza del settore foresta-legno, nonché del livello di preparazione nell'applicazione del Regolamento²⁹. A causa della limitata applicazione temporale del Regolamento la Commissione non ha però potuto verificare se il numero dei controlli effettuati dagli stati membri sia adeguato³⁰. Per quanto concerne il regime sanzionatorio, la Commissione ha parimenti riscontrato l'impossibilità di un'analisi del numero di irrogazioni nonché della effettività, proporzionalità e potere dissuasivo delle sanzioni imposte, non solo per il limitato periodo di loro implementazione ma anche in ragione delle diverse tipologie di sanzioni che sono state introdotte in ciascun Paese UE. Gli illeciti previsti negli stati membri variano infatti da sanzioni amministrative

industrie grafiche; testi manoscritti o dattiloscritti e piani. La versione aggiornata della nomenclatura combinata (NC) delle merci è stata adottata dalla Commissione con il regolamento di esecuzione (UE) n. 1754/2015 (G.U.C.E. L 285/2015).

²⁷ Art. 20 (4) del regolamento (UE) n. 995/2010.

²⁸ Va osservato che alcuni Stati membri non hanno ancora provveduto a dare compiuta attuazione alle disposizioni del Regolamento. Il 28 aprile 2016 la Commissione ha pubblicato l'ultimo aggiornamento sullo stato di attuazione del Regolamento negli Stati membri. In tale occasione ha avuto modo di precisare che la tabella riepilogativa non include alcuna valutazione circa l'effettività, proporzionalità e capacità dissuasiva delle sanzioni promulgate da ciascun stato membro ai fini dell'implementazione del regolamento UE sul Legno. Commissione Europea, *State of implementation of EU Timber Regulation in 28 Member States*, 2016, <http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/EUTR%20implementation%20scoreboard.pdf>.

²⁹ SWD (34) del 18 febbraio 2016, p. 14.

³⁰ COM (74) del 18 febbraio 2016, p. 5.

pecuniarie a reati penali fino a sanzioni interdittive quali la sospensione delle autorizzazioni.

Accanto al problema dei controlli e delle sanzioni, la relazione ha in secondo luogo posto l'attenzione sulla problematica dei costi necessari all'attuazione delle disposizioni del Regolamento. A tal riguardo la relazione ha rimarcato come i costi siano visti di ostacolo all'applicazione del Regolamento sia perché presuppongono investimenti da parte delle autorità competenti sia perché richiedono agli operatori di conformarsi. Si è inoltre evidenziato che l'adeguamento alle disposizioni del Regolamento potrebbe risultare più gravoso per le piccole e medie imprese (PMI) che devono impegnare notevoli risorse a fronte di ridotte economie di scala.

Infine la Commissione ha segnalato che l'attuale elenco dei prodotti soggetti al Regolamento non risulta confacente alle esigenze dei vari soggetti della filiera foresta-legno i quali, anche se con posizioni talvolta contrastanti, hanno rimarcato che l'Allegato al Regolamento dovrebbe contemplare altri prodotti del legno (e.g. carta stampata, strumenti musicali, sedie), anche al fine di evitare disparità di trattamento tra produttori all'interno e all'esterno dell'UE ed incrementare il numero dei prodotti legnosi non soggetti al rischio di provenienza illecita.

Accanto a tali limiti normativi pare però opportuno svolgere alcune considerazioni che, pur avendo valenza di carattere generale, devono essere dettagliate ai fini di una valutazione complessiva del Regolamento. Innanzitutto non possono tralasciarsi i vantaggi che questo strumento legislativo potrebbe portare in futuro. Come evidenziato dalla Commissione, l'influenza combinata esercitata dall'applicazione del Regolamento negli stati membri può contribuire ad evitare distorsioni di mercato dovute alla commercializzazione di legname illegale³¹. Invero il divieto imposto dal Regolamento ha la capacità di ristabilire condizioni di parità tra soggetti economici i quali devono spesso operare in diretta concorrenza con operatori che commercializzano prodotti legnosi di provenienza illegale³². A ciò aggiungasi che il sistema di dovuta diligenza, se efficacemente attuato,

³¹ COM (74) del 18 febbraio 2016, p. 7.

³² COM (74) del 18 febbraio 2016, p. 7.

può obbligare i fornitori di legname nei Paesi produttori a comprovarne l'origine e la legalità ai clienti europei³³.

La possibile incidenza del regolamento UE sul Legno non si esaurisce nell'aspetto appena esaminato ma investe diversi altri profili quali, le certificazioni o altri schemi verificati da parti terze che garantiscono l'origine del legname da risorse forestali gestite in modo responsabile. In proposito va sottolineato che³⁴ i più diffusi regimi di certificazione di origine del legno hanno adeguato le proprie disposizioni alla disciplina normativa del Regolamento, agevolando così i soggetti economici che possono ricorrere alle certificazioni per ottenere supporto aggiuntivo nelle procedure di valutazione e attenuazione del rischio richieste dal sistema di dovuta diligenza³⁵. Si evidenzia come il Regolamento sia altresì in linea con altri strumenti legislativi introdotti per combattere il disboscamento illegale e il commercio di legname e prodotti illegali quali l'emendamento al Lacey Act³⁶ degli Stati Uniti, *l'Illegal Logging Prohibition Act dell'Australia*³⁷ e *l'Ordonnance sur la déclaration concernant le bois et les produits en bois*³⁸ della Svizzera. Come la Commissione ha evidenziato, altri Paesi consumatori quali Cina, Giappone e Korea del Sud stanno adottando o considerano di sviluppare strumenti legislativi di simile portata, a conferma dell'imprescindibilità di una previsione normativa in materia e dell'influenza esercitata da questo strumento legislativo a livello internazionale³⁹. Infine merita di essere ricordato che il sistema di dovuta diligenza introdotto dal regolamento UE sul legno ha costituito un modello per la regolamentazione di altri settori legati all'importazione tra i quali il commercio di minerali provenienti da zone di conflitto⁴⁰.

³³ SWD (34) del 18 febbraio 2016, p. 18.

³⁴ COM (74) del 18 febbraio 2016, p. 9.

³⁵ G.U.C.E. L 177/2012, p. 16, art. 4.

³⁶ Pub. L. n. 110-234, Sec. 8204, 122 Stat. 923, in <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-110publ234/pdf/PLAW-110publ234.pdf>.

³⁷ Pub. L. n. 166/2012, in <https://www.legislation.gov.au/Details/C2012A00166>.

³⁸ Pub. L. n. 944.021 del 4 giugno 2010, in <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20092250/index.html>.

³⁹ COM (74) del 18 febbraio 2016, p. 10.

⁴⁰ COM (111) del 5 marzo 2014.

4. Conclusioni e prospettive future

Il regolamento UE sul Legno è lo strumento legislativo attraverso il quale l'Unione europea si è impegnata a contrastare il disboscamento ed il commercio illegale di legname e prodotti derivati. Tali attività non solo rappresentano un'emergenza di carattere ambientale ma pongono numerosi problemi ai soggetti economici che, operando in conformità alle norme di legge, devono affrontare una concorrenza sleale che favorisce l'economia illegale. Assieme al regolamento (CE) n. 2173/2005 sugli accordi volontari di partenariato, il regolamento UE sul Legno ha introdotto importanti incentivi a supporto della regolamentazione delle attività forestali sia all'interno dell'UE che nei Paesi produttori, creando i presupposti per una diminuzione del commercio illegale di prodotti forestali.

L'analisi effettuata dalla Commissione ha messo in luce l'esistenza di differenze nell'attuazione del Regolamento riconducibili alla dimensione istituzionale, legislativa e di governo che caratterizza ciascun Paese UE. Dopo due anni dalla sua applicazione è possibile affermare che numerose sono le problematiche, peraltro contrassegnate ed esacerbate dai ritardi dei Paesi membri nell'applicazione delle disposizioni ivi contenute. Anche se tale periodo non risulta sufficiente per effettuare un esame definitivo, da questi dati si evince che il margine di discrezionalità lasciato ai legislatori nazionali potrebbe in futuro costituire un ostacolo all'uniforme applicazione e implementazione del Regolamento. A livello internazionale un'eterogenea applicazione ed implementazione potrebbero inoltre generare effetti distorsivi con il rischio che al mercato legale del legname si affianchi quello illegale. Tale situazione penalizzerebbe peraltro anche il commercio bilaterale tra l'UE e Paesi che hanno introdotto legislazioni simili per reprimere il traffico illegale di legname (*i.e.* Stati Uniti, Australia).

Da ultimo occorre porre l'attenzione sui rischi connessi all'introduzione di una disciplina finalizzata al controllo del commercio di legname. Ebbene, strumenti normativi quali il regolamento UE sul legno, imponendo alle imprese costi amministrativi, potrebbero generare svantaggi competitivi a favore di aziende che commercializzano altre tipologie di materie prime (*i.e.* olio di palma),

materie che peraltro creano analoghi problemi ambientali e sociali ma che non sono soggette ad alcun controllo di legalità.

Ciononostante numerosi sono anche gli aspetti positivi legati all'applicazione del regolamento UE sul legno. Innanzitutto è opportuno evidenziare come questo innovativo strumento legislativo potrebbe contribuire a “sensibilizzare gli operatori del settore e i consumatori al problema del disboscamento illegale e alle sue ripercussioni sull'ambiente e sul clima”⁴¹ nonché a garantire che legno e prodotti derivati provengano da fonti legittime, sostenendo così l'azione internazionale volta ad arrestare la deforestazione. I vantaggi derivanti dall'applicazione del Regolamento non si limitano all'ambito di tutela ambientale e lotta al cambiamento climatico. A ciò si deve aggiungere che il divieto di taglio e, quindi, gli incentivi all'acquisto di legname da fonte lecita potrebbero influire sul comportamento dell'acquirente e dei mercati sia nei paesi produttori che in quelli consumatori, contribuendo ad assicurare un'adeguata remunerazione per il prodotto legnoso. Un ultimo ma non meno importante aspetto è rappresentato dall'incremento delle attività selvicolturali in Paesi UE che, specialmente in aree montane e marginali, hanno visto un drastico calo nell'utilizzo del patrimonio forestale e nella redditività delle attività connesse. Indubbiamente una disciplina normativa come il regolamento UE sul legno, che esige la tracciabilità dei prodotti e richiede la verifica dell'origine del legno, potrebbe valorizzare la dimensione locale della produzione favorendo la filiera corta, dall'utilizzazione boschiva fino alle fasi della trasformazione in prodotto.

⁴¹ COM (74) del 18 febbraio 2016, p. 13.

L'obbligo della Corte di Giustizia alla tutela effettiva dell'ambiente

NICOLA DE DOMINICIS

1. Introduzione. – 2. I fatti e la domanda di pronuncia pregiudiziale della Corte suprema della Repubblica slovacca. – 3. Il diritto di ricorso delle associazioni ambientali per le violazioni dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva habitat. – 4. Conclusione.

1. *Introduzione*

Il 30 giugno scorso l'Avvocato Generale Juliane Kokott ha presentato le conclusioni (di seguito, "Conclusioni")¹ relative alla domanda pregiudiziale proposta dalla Corte suprema della Repubblica slovacca in materia di diritti delle associazioni per la tutela dell'ambiente (di seguito, "associazioni ambientali")².

¹ Conclusioni del 30 giugno 2016, *Lesoochránárske zoskupenie VLK*, C-243/15.

² In particolare, secondo l'articolo 14, commi 1 e 2, della legge n. 71/1967 sul procedimento amministrativo (*Správny poriadok*): "È parte del procedimento il soggetto per i cui diritti, interessi legittimi od obblighi debba procedersi o i cui diritti, interessi legittimi od obblighi possano essere direttamente riguardati dalla decisione; è parte del procedimento anche chi sostenga, fino a prova contraria, che la decisione potrebbe riguardare i suoi diritti, interessi legittimi od obblighi.

È parte del procedimento anche il soggetto al quale una legge speciale riconosca tale status".

Inoltre, l'articolo 250b, commi 2 e 3, del codice di procedura civile (*Občiansky súdny poriadok*) recita: "Se è proposto ricorso da una persona che sostenga che la decisione dell'autorità amministrativa non le è stata notificata benché dovesse essere

In buona sostanza, il giudice *a quo* ha chiesto alla Corte di giustizia se siano compatibili con il diritto europeo, segnatamente il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva sancito dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali, le modalità di attuazione dei diritti delle associazioni ambientali previste dall'ordinamento giuridico slovacco³.

Prima di affrontare la suddetta questione, l'Avvocato Generale si è soffermato sulle garanzie che offre il diritto europeo in materia di legittimazione ad agire delle associazioni ambientali.

Questo ultimo punto è oggetto del presente contributo.

In via preliminare, nelle conclusioni degli Avvocati Generali della Corte di giustizia sono spesso riportati estratti di opere letterarie volte ad introdurre la questione alla base.

In questo caso si tratta delle opere di due importanti autori europei, da un lato, il racconto "Davanti alla legge" del ceco Franz Kafka, dall'altro il "Don Chisciotte de la Mancia" dello spagnolo Miguel de Cervantes.

Nella prima, infatti, "*...al cittadino viene impedito, senza evidente motivo, di aver accesso alla giustizia fino a quando, sfinito, muore*", nel secondo "*Don Chisciotte insiste, invece, nel lottare contro i mulini a vento anziché dedicarsi ad attività più ragionevoli*"⁴.

considerata parte nel procedimento, il giudice accerta la veridicità di questa affermazione e ordina all'autorità amministrativa di notificare a detta parte la decisione amministrativa posticipandone, all'occorrenza, l'esecutività. La pronuncia del giudice vincola l'autorità amministrativa. Eseguita la notifica, l'autorità amministrativa trasmette al giudice il fascicolo per la decisione del ricorso. Se dopo l'esecuzione dell'ordine giudiziale di notifica della decisione amministrativa inizia un ricorso amministrativo, l'autorità amministrativa ne informa immediatamente il giudice.

Il giudice procede in conformità al paragrafo 2 solo se dalla data della decisione che non era stata notificata al ricorrente non sono passati più di tre anni".

³ Come noto, non è la prima volta che la Corte suprema slovacca sottopone all'attenzione del giudice europeo una domanda pregiudiziale sui c.d. diritti ambientali dei singoli e delle associazioni introdotti nell'ordinamento giuridico dell'Unione, e degli Stati membri, dalla convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale. In effetti, è sufficiente richiamare la sentenza della Corte di giustizia dell'8 marzo 2011, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, C-240/09, EU:C:2011:125.

⁴ Punto 2 delle Conclusioni.

È nell'equilibrio tra questi due estremi che l'Avvocato Generale sviluppa la sua analisi affinché la Corte di giustizia possa successivamente fornire al giudice slovacco indicazioni sui principi fondamentali applicabili alla fattispecie, in un dialogo costante tra giudice europeo e nazionale che costituisce il fondamento della costruzione del diritto europeo⁵.

2. I fatti e la domanda di pronuncia pregiudiziale della Corte suprema della Repubblica slovacca

La domanda di pronuncia pregiudiziale nasce essenzialmente dall'interesse dell'associazione per la protezione dei boschi *Lesoochranské zoskupenie VLK* (di seguito, "LZ") a farsi riconoscere dalla Corte suprema slovacca il diritto ad impugnare un'autorizzazione amministrativa, rilasciata ad una società per azioni, a recintare, al fine di estendere il proprio allevamento di cervidi, un terreno incluso in una zona protetta dalla legislazione europea⁶, segnatamente la direttiva *habitat*⁷ e la direttiva uccelli⁸.

In particolare, la controversia risale al novembre 2008, anno in cui la LZ è informata dell'avvio del procedimento amministrativo per il rilascio dell'autorizzazione.

Nel corso dei mesi e degli anni seguenti, la LZ cerca di ottenere tutela giurisdizionale, richiedendo ai giudici nazionali il diniego dell'autorizzazione, previa sospensione, a causa del presunto grave impatto della recinzione sulla zona naturale protetta.

⁵ Al riguardo, occorre menzionare altresì il principio di leale cooperazione di cui all'articolo 4, paragrafo 3, TUE, in virtù del quale "*l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati*".

⁶ La zona paesaggistica in questione, infatti, è inclusa dalla Repubblica slovacca nell'elenco NATURA 2000 quale zona di protezione ai sensi della c.d. direttiva uccelli e quale sito di importanza comunitaria in virtù della direttiva *habitat*.

⁷ Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU L 206 del 22 luglio 1992, pp. 7-50).

⁸ Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU L 20 del 26 gennaio 2010, pp. 7-25).

Tuttavia, in virtù del sistema giurisdizionale slovacco, la LZ è esclusivamente invitata a utilizzare un diverso mezzo di ricorso i cui termini per l'introduzione sono nel contempo prescritti.

Al riguardo, è necessario aprire una breve parentesi sul sistema giurisdizionale slovacco descritto nelle Conclusioni che, in buona sostanza, prevede due mezzi di ricorso complementari.

Il primo si può presentare contro una decisione che nega alla ricorrente lo *status* di parte del procedimento. Qualora il ricorso sia accolto, la ricorrente ha il diritto di partecipare al seguito del procedimento e, una volta terminato, la facoltà di impugnare la decisione nel merito. Tuttavia, l'esame di un tale ricorso non è effettuabile, se nel frattempo il procedimento amministrativo si è concluso con una decisione. In questo caso, infatti, viene meno l'oggetto del processo amministrativo, poiché i diritti riconosciuti quale parte del procedimento non sono più esercitabili.

Nella suesposta ipotesi, l'ordinamento giuridico slovacco prevede la facoltà di proporre un secondo mezzo di ricorso⁹ in base al quale la persona che non era parte in un procedimento amministrativo, già concluso, può presentare ricorso affinché le sia notificata la decisione amministrativa definitiva. L'accoglimento del ricorso presuppone che il ricorrente sarebbe dovuto essere stato ammesso a partecipare al procedimento. In caso di esito positivo, la decisione amministrativa deve essere notificata al ricorrente che potrà, successivamente, impugnarla. Tuttavia, il secondo mezzo di ricorso è soggetto, a un termine di decadenza di tre anni dall'adozione della decisione amministrativa¹⁰.

Questo il complesso contesto giudiziario nazionale in cui si inserisce la domanda di pronuncia pregiudiziale.

Con essa, il giudice del rinvio chiede alla Corte di Giustizia se l'attuale sistema giurisdizionale slovacco sia compatibile con l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹¹, nell'ambito dei diritti che la ricorrente, la LZ, quale associazione am-

⁹ Articolo 250b, paragrafo 3, del codice di procedura civile slovacco.

¹⁰ Detto termine è già decorso nel procedimento principale.

¹¹ Ai sensi dell'articolo 47, comma 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea "Ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo".

bientale, fa valere in virtù del diritto europeo ovvero della convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (di seguito, "convenzione di Aarhus").

3. *Il diritto di ricorso delle associazioni ambientali per le violazioni dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva habitat*

Come già accennato, ciò che interessa ai fini del presente contributo, sono esclusivamente le considerazioni dell'Avvocato Generale in materia di diritti delle associazioni per la tutela dell'ambiente disciplinati dal diritto europeo (sezione A)¹², in quanto la conformità del meccanismo procedurale slovacco al principio di tutela giurisdizionale effettiva è rimessa sostanzialmente alla valutazione del giudice *a quo* sulla base di consolidati principi giurisprudenziali indicati dall'Avvocato Generale, (sezione B)¹³.

La sezione A delle Conclusioni si fonda sul postulato che "*il diritto dell'Unione riconosce una legittimazione attiva alle associazioni per la tutela dell'ambiente*"¹⁴.

Secondo l'Avvocato Generale, il diritto di ricorso può ricavarsi direttamente dal diritto europeo, nel caso di specie l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva *habitat*, e dalla convenzione di Aarhus, segnatamente gli articoli 6 e 9, comma 2¹⁵.

Il presente contributo intende soffermarsi principalmente sulle considerazioni relative all'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva *habitat* dalle quali derivano alcune riflessioni sul tema largamente dibattuto in sede europea, e tuttora attuale, dell'accesso alla giustizia in materia ambientale¹⁶.

¹² Punti 32-87 delle Conclusioni.

¹³ Punti 88-121 delle Conclusioni.

¹⁴ Punto 36 delle Conclusioni.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Sul punto occorre rilevare che nel 2003, la Commissione europea aveva presentato una proposta di direttiva sull'accesso alla giustizia in materia ambientale (COM(2003) 624 def), volta ad adeguare in modo completo e uniforme il diritto europeo agli obblighi derivanti dal terzo pilastro della convenzione di Aarhus. La proposta, approvata con emendamenti in prima lettura dal Parlamento europeo, ha

Come noto, la direttiva *habitat* stabilisce la creazione di zone di conservazione, i cosiddetti siti di importanza comunitaria, imponendo un esame preventivo dei progetti che possono avere incidenze significative su questi siti.

Infatti, l'articolo 6, paragrafo, 3 della direttiva *habitat* recita:

“Qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito ma che possa avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, forma oggetto di una opportuna valutazione dell'incidenza che ha sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo. Alla luce delle conclusioni della valutazione dell'incidenza sul sito e fatto salvo il paragrafo 4, le autorità nazionali competenti danno il loro accordo su tale piano o progetto soltanto dopo aver avuto la certezza che esso non pregiudicherà l'integrità del sito in causa e, se del caso, previo parere dell'opinione pubblica”.

Come sottolineato dall'Avvocato Generale¹⁷, la suddetta disposizione non contiene un'espressa indicazione su cui si fondi il diritto di un'associazione per la tutela dell'ambiente a presentare ricorso avverso un atto che si presuma violi detta disposizione¹⁸.

Ciò nonostante, l'Avvocato Generale afferma che le associazioni ambientali possono invocare, dinanzi ai giudici nazionali, la violazione dell'articolo 6, paragrafo 3¹⁹, della direttiva *habitat*, alla luce della ricostruzione dell'*iter* legislativo e giurisprudenziale europeo degli ultimi anni che ha progressivamente favorito l'ampio accesso alla giustizia

incontrato notevoli ostacoli in sede di discussione al Consiglio dell'Unione europea. Nello specifico, diversi Stati membri hanno sollevato dubbi sull'adozione di una simile direttiva, ritenendo che la regolamentazione sull'accesso alle corti nazionali è di esclusiva competenza nazionale. La proposta è stata ritirata nella primavera del 2014, dopo essere stata bloccata per più di un decennio al Consiglio. Ancora oggi, dopo la consultazione europea avviata e conclusa dalla Commissione europea sul tema nel 2013, si attende un'iniziativa da parte della stessa Istituzione europea.

¹⁷ Punto 41 delle Conclusioni.

¹⁸ Ai sensi dell'articolo 7 della direttiva *habitat*, la disposizione si applica anche alle zone di protezione degli uccelli individuate ai sensi della direttiva uccelli.

¹⁹ Occorre evidenziare che, secondo la Corte di Giustizia, l'articolo in questione è direttamente applicabile nell'ipotesi in cui le autorità nazionali autorizzino attività in presenza in presenza di un'incertezza relativa all'assenza di effetti pregiudizievoli per il sito interessato (cfr. sentenza del 7 settembre 2004, *Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging*, C-127/02, punto 66).

ambientale richiesto dall'articolo 9, paragrafo 2, della convenzione di Aarhus.

Il riconoscimento dell'incidenza diretta sulle associazioni per la tutela dell'ambiente di una violazione dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva *habitat* si fonda in buona sostanza sulle seguenti considerazioni dell'Avvocato Generale.

In primo luogo, si menziona la nota sentenza *Lesoochranárske zoskupenie* della Corte di giustizia, in cui il giudice europeo ha sostanzialmente riconosciuto che alle associazioni ambientali sia permesso di contestare in giudizio una decisione adottata a seguito di un procedimento amministrativo eventualmente contrario al diritto ambientale europeo²⁰.

In secondo luogo, deporrebbe a favore dell'incidenza diretta di una violazione dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva *habitat*, nei confronti delle associazioni ambientali anche l'articolo 1, paragrafo 2, lettera e) secondo periodo, della direttiva VIA²¹ che include, nella definizione di pubblico interessato, "...le organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente e che soddisfano i requisiti di diritto nazionale"²², sulla scorta dell'articolo 2, paragrafo 5, della convenzione di Aarhus.

Da ultimo, secondo l'Avvocato Generale, il riconoscimento dell'incidenza diretta è imposto anche dall'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aarhus.

Ed è questa l'osservazione più interessante.

Infatti, nelle Conclusioni si afferma che "...il giudice nazionale è tenuto – quando vi è motivo di temere una violazione della direttiva *habitat* e al fine di assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori coperti dal diritto ambientale dell'Unione – ad offrire un'interpretazione del proprio diritto nazionale quanto più possibile conforme agli obiettivi fissati dall'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aarhus. Detta disposizione ha lo scopo di permettere di assicurare una tutela effettiva

²⁰ Sentenza della Corte di Giustizia dell'8 marzo 2011, *Lesoochranárske zoskupenie* VLK, C-240/09, punto 51.

²¹ Direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU L 26 del 28 gennaio 2012, pp. 1–21).

²² Cfr. articolo 2, paragrafo 5, della convenzione di Aarhus.

*dell'ambiente. Posto che la convenzione di Aarhus è parte integrante del diritto dell'Unione, lo stesso obbligo grava sulla Corte*²³.

L'Avvocato Generale, da un lato, ribadisce quanto già affermato più volte dalla Corte di giustizia negli ultimi anni, vale a dire il fatto che i giudici nazionali siano i protagonisti principali dell'attuazione del c.d. terzo pilastro della convenzione di Aarhus – l'accesso alla giustizia – avendo l'obbligo di garantire una tutela effettiva dell'ambiente.

Dall'altro, aggiunge che “*lo stesso obbligo grava sulla Corte*” richiamando l'attenzione del giudice europeo sulla questione dell'accesso alla giustizia europea in materia ambientale.

Come noto, a norma dell'articolo 263, paragrafo 4 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE), qualunque persona fisica o giuridica può proporre ricorso al giudice comunitario contro atti adottati nei suoi confronti o “*che la riguardano direttamente e individualmente ...*”.

La Corte ha interpretato questa norma nel senso che “*Chi non sia destinatario di una decisione può sostenere che questa lo riguarda individualmente soltanto qualora il provvedimento lo tocchi a causa di determinate qualità personali, ovvero di particolari circostanze atte a distinguerlo dalla generalità, e quindi lo identifichi alla stessa stregua dei destinatari*”.

Da questa sentenza ha avuto origine il c.d. *test* di *Plaumann*, ancora oggi utilizzato dal giudice europeo per stabilire se un determinato soggetto sia legittimato ad agire contro un atto delle Istituzioni europee, compresa l'ipotesi in cui si tratti di controversie relative ai diritti ambientali.

Ciò ha rappresentato, e rappresenta oggi, un significativo ostacolo per i singoli cittadini o le associazioni ambientali che intendono impugnare un atto delle Istituzioni europee che si presuma violi il diritto ambientale europeo.

Ci si chiede come possa, infatti, una persona fisica o giuridica distinguersi dalla generalità degli altri soggetti nell'ipotesi in cui la decisione riguardi un interesse che per sua natura non è individuale.

La puntualizzazione che l'Avvocato Generale fa in merito all'obbligo gravante sulla Corte di giustizia di assicurare una tutela ef-

²³ Punto 50 delle Conclusioni.

fettiva dell'ambiente sembra voler richiamare l'attenzione sulla necessità di adattare gli attuali criteri di ricevibilità dei ricorsi alle nuove esigenze della società civile, al fine di facilitare l'accesso alla giustizia ambientale in sede europea per le associazioni ambientali e i singoli cittadini.

4. Conclusioni

L'analisi dell'Avvocato Generale, che ritiene ad ogni modo compatibile con il diritto europeo il sistema procedurale slovacco suesposto, riporta alla luce una questione ancora aperta, quella di rendere il sistema giurisdizionale europeo sempre più conforme agli obblighi derivanti dalla convenzione di Aarhus, come evidenziato nel 2008 anche dal Comitato di *compliance* della convenzione di Aarhus, il quale ha espressamente dichiarato che “ (...) *a new direction of the jurisprudence of the EU Courts should be established in order to ensure compliance with the Convention*”²⁴.

²⁴ Comunicazione ACCC/C/2008/32, punto 97 della decisione del 14 aprile 2011.

Hanno collaborato a questo numero:

Yann Aguila, avvocato dell'Ordine di Parigi, *ex* Consigliere di Stato, Presidente della Commissione Ambiente del *Club des Juristes*.

Paolo Bertolini, avvocato in Milano.

Paola Brambilla, avvocato, professore a contratto di diritto comparato e dell'Unione europea nel corso di laurea in cooperazione e diritti dell'uomo presso l'Università degli Studi di Bergamo, Presidente WWF Lombardia.

Luciano Butti, avvocato in Verona, professore a contratto di diritto internazionale dell'ambiente presso l'Università degli Studi di Padova.

Laura Corti, avvocato in Milano nel settore del diritto amministrativo.

Sonia Costa, avvocato in Milano si occupa prevalentemente di diritto civile, commerciale e ambientale.

Giada Dalla Gasperina, avvocato e dottoressa di ricerca in studi internazionali, Scuola di Studi Internazionali, Università degli Studi di Trento.

Nicola De Dominicis, avvocato, dottorando in diritto europeo all'Università degli Studi Roma Tre.

Adabella Gratani, avvocato, giudice onorario, dottore di ricerca in diritto pubblico, docente a contratto in corsi e master ambientali.

Roberto Losengo, avvocato in Milano. È membro della Commissione Ambiente dell'Ordine degli Avvocati di Milano.

Angelo Maestroni, avvocato, professore aggregato di diritto dell'ambiente presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bergamo.

Elisa Marini, avvocato in Milano, si occupa prevalentemente di diritto penale e di diritto processuale penale.

Leme Machado, professore di diritto dell'ambiente nell'Università Metodista di Piraicaba (Brasile); premio Elizabeth Haub (1985).

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.

Marcello Adriano Mazzola, avvocato in Milano, membro del direttivo e della redazione di *personaedanno.it* e di *CF news*, autore di vari libri di diritto, già professore incaricato all'Università Statale Studi di Milano, delegato Cassa Nazionale Previdenza Assistenza Forense, blogger de *Il Fatto Quotidiano*.

Carlo Melzi d'Eril, avvocato in Milano.

Massimiliano Montini, professore associato di diritto dell'Unione europea e Co-Direttore del Gruppo di Ricerca Interdisciplinare R4S (Regulation for Sustainability) all'Università di Siena. È Avvocato e Membro del Board of Trustees del Gruppo di giuristi ambientali europei Avosetta.

Carlo Moreschi, avvocato e Cultore della materia di Diritto Pubblico e Amministrativo presso l'Università degli Studi di Bergamo.

Giulia Rota, dottoressa in giurisprudenza.

INDICE DEGLI EDITORIALI

STEFANO NESPOR, <i>Elefanti, orsi bianchi e cambiamento climatico</i>	1
STEFANO NESPOR, <i>Cambiamento climatico: Stati Uniti e Cina ratificano l'Accordo di Parigi</i>	225
EVA MASCHIETTO, <i>Un piccolo passo a un anno da EXPO 2015: qualche considerazione sulla nuova normativa contro gli sprechi alimentari</i>	399

INDICE DEI CONTRIBUTI

SILVIA MARINO, <i>Il danno all'ambiente come bene comune e la disciplina della responsabilità: profili di diritto internazionale privato</i>	3
BIANCAMARIA DI LELLA, <i>Il reato di avvelenamento delle acque nella sentenza della Corte d'Assise di Chieti relativa al polo chimico-industriale di Bussi sul Tirino (PE)</i>	41
ANGELA DI STASI – ANGELA MARTONE, <i>Verso un'"economia circolare": le linee direttrici della legislazione e giurisprudenza europea con particolare riferimento alla gestione dei rifiuti nella Regione Campania</i>	227
NICOLAS DE SADELEER, <i>La reconfiguration du marché européen du carbone</i>	263
PAOLA BRAMBILLA, <i>La comunità internazionale e il bracconaggio</i>	403
MASSIMILIANO MONTINI - FRANCESCA VOLPE, <i>La necessità della regolazione per la sostenibilità</i>	413
LUCIANO BUTTI, <i>Auto a guida autonoma: sviluppo tecnologico, aspetti legali ed etici, impatto ambientale</i>	435

INDICE DELLA GIURISPRUDENZA ORDINATA PER MATERIA

Acqua e inquinamento idrico

- CORTE DI CASSAZIONE PENALE, Sez. III, 16 gennaio 2016, n. 1870
Carlo Melzi d'Eril, Scarico da un depuratore contenente le sostanze di cui alla tab. 5 dell'all. 5 e superiore ai limiti di cui alla tab. 3: è proprio vero che le sanzioni di cui all'art. 137 comma 5 si applicano solo se si tratta di acque reflue industriali? 84
- CORTE DI CASSAZIONE PENALE, Sez. III, 31 agosto 2016, n. 35850
Carlo Melzi d'Eril, Insediamenti industriali o civili? Dipende dalla qualità del refluo scaricato 494

Agricoltura

- T.A.R. MARCHE, Sez. I, 15 aprile 2016, n. 245
Sonia Costa, Indennizzi per danni della fauna selvatica e competenza esclusiva dell'UE in tema di aiuti di Stato 307

Ambiente in generale

- CORTE DI CASSAZIONE PENALE, Sez. III, 2 luglio 2015, n. 27862
Emanuele Pomini, La "necessità" della delega di funzioni in materia ambientale non è più "necessaria" 101
- CORTE DI CASSAZIONE PENALE, Sez. III, 3 novembre 2016, n. 46170
Roberto Losengo – Carlo Melzi d'Eril, Inquinamento ambientale: la Corte di Cassazione costretta a fare il legislatore 472
- CONSIGLIO DI STATO, Ad. Plenaria, 27 luglio 2016, n. 17
Marcello Adriano Mazzola, Nulla osta (alla conformità) ed autorizzazione paesaggistica ed edilizia: risolto il contrasto sulla vigenza del silenzio-assenso ex art. 13, commi 1 e 4, L. n. 394/1991 post L. n. 80/2005 515

Associazioni e comitati

- CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 5 settembre 2016, n. 3805
Angelo Maestroni, Legittimazione ed interesse ad agire di associazioni non riconosciute. Un'importante conferma da parte del Consiglio di Stato 510

Autorizzazione integrata ambientale

- CONSIGLIO DI STATO, Sez. V, 6 luglio 2016, n. 3000
Sonia Costa, Coordinamento tra procedimento di VIA e procedimento di AIA 519

Beni culturali e ambientali

- CORTE COSTITUZIONALE 23 marzo 2016, n. 56
Roberto Losengo – Elisa Marini, La Corte Costituzionale sul delitto paesaggistico di cui all'art. 181, comma 1 *bis* D.Lgs. n. 42/2004: l'effetto "riparatorio" di un intervento "demolitorio" 279
- CORTE COSTITUZIONALE, 20 luglio 2016, n. 189
Federico Vanetti – Lorenzo Ugolini, I limiti alla potestà legislativa delle Regioni a statuto speciale nelle materie di competenza esclusiva dello Stato 453

Bonifica e risanamento ambientale

- CONSIGLIO DI STATO, Sez. V, 16 marzo 2016, n. 1054
Ada Lucia De Cesaris, Obiettivi di bonifica e aggiornamento delle destinazioni urbanistiche del sito e del contesto 112
- T.A.R. LOMBARDIA, Milano, Sez. III – 9 dicembre 2015, n. 2586
 - T.A.R. LOMBARDIA, Milano, Sez. III – 14 dicembre 2015, n. 2638 - T.A.R. LOMBARDIA, Milano, Sez. III – 21 giugno 2016, n. 1222
- Federico Vanetti*, Primo round di giurisprudenza sui riporti: spunti di riflessione, indicazioni e critiche 552

Danni

- CORTE COSTITUZIONALE, 1 giugno 2016, n. 126
Carlo Maria Tanzarella, Ripristino e risarcimento: due visioni diverse della tutela ambientale 455

Energia

- T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III *ter*, 24 maggio 2016, n. 6102
Laura Corti, Oneri a carico dei produttori di energia per le attività di gestione, di verifica e di controllo inerenti i meccanismi di incentivazione e di sostegno svolte dal GSE: al vaglio del T.A.R. Lazio la disciplina dettata dal D.M. 24 dicembre 2014 e dal documento del GSE del 13 marzo 2015 546

Flora e fauna

- T.A.R. EMILIA-ROMAGNA, Bologna, Sez. II, 18 gennaio 2016, n. 79 - T.A.R. UMBRIA, Sez. I, 30 dicembre 2015, n. 607
Paola Brambilla, Le ordinanze sindacali e la fauna selvatica: nocivi i piccioni o la cattiva amministrazione? 119

Inquinamento elettromagnetico

- T.A.R. LAZIO, Roma, Sez. II *bis*, 10 giugno 2015, n. 12694 in materia di emissioni elettromagnetiche
Giulia Gavagnin, Ordinanza contingibile di necessità e di urgenza e emissioni elettromagnetiche 136

Mare e coste

- CORTE COSTITUZIONALE, 2 febbraio 2016, n. 17
Angelo Maestroni, La proroga delle concessioni relative all'attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi in zone di mare entro dodici miglia marine indice della tensione dei rapporti Stato – Regione in materia di energia tra referendum abrogativo e referendum sospensivo 69

Parchi, riserve e aree protette

- TRIBUNALE DI TRIESTE 29 febbraio 2016, n. 310
Luca De Pauli, La quadratura del cerchio: il difficile bilanciamento tra esigenze di tutela delle aree protette e della pubblica incolumità (a supplenza di carenze manutentive ordinarie) 314

Rifiuti

- CORTE DI CASSAZIONE PENALE, Sez. III, 20 gennaio 2016, n. 2228
Elisa Marini, L'occasionale conferimento di rifiuti effettuato senza formulario può rientrare tra le attività di gestione non autorizzata di cui all'art. 256 D.Lgs. n. 152/2006, e, dunque, assumere rilevanza penale? 75
- CORTE DI CASSAZIONE PENALE, Sez. III, 14 gennaio 2016, n. 1158
Andrea Ranghino, Quali responsabilità per il proprietario del terreno sui cui terzi hanno realizzato una discarica abusiva? 92
- CONSIGLIO DI STATO, Sez. V, 11 dicembre 2015, n. 5662
Federico Vanetti, Abbandono di rifiuti e successione tra imprese: si applicano i principi della bonifica 115
- T.A.R. LOMBARDIA, Milano, Sez. III, 14 dicembre 2015, n. 1638
Eva Maschietto, Vita dura per i riporti: anche il T.A.R. Lombardia si adegua ai criteri dettati dal Ministero dell'Ambiente con la nota 13338/2014 priva di valenza normativa e ne mina l'assimilabilità al suolo 127
- CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 1 aprile 2016, n. 1301 – T.A.R. CAMPANIA, Salerno, Sez. I, 2 aprile 2016, n. 488
Eva Maschietto, Consiglio di Stato e T.A.R. Campania unanimi nella conferma della pienezza delle garanzie partecipative in materia di ordinanze di rimozione rifiuti: i Sindaci sono avvertiti 298
- CONSIGLIO DI STATO, Sez. V, 25 febbraio 2016, n. 765
Federico Vanetti, La responsabilità omissiva rispetto ai casi di abbandono di rifiuti e di bonifica di siti contaminati 303
- T.A.R. LAZIO, Roma, Sez. II *ter*, 4 gennaio 2016, n. 11
Emanuele Pomini, Il decreto "Sblocca Italia" tra principi di efficienza, prossimità e autosufficienza nella gestione dei rifiuti urbani 311

- CORTE COSTITUZIONALE, 12 maggio 2016, n. 101
Paolo Bertolini, Trattamento dei rifiuti urbani in impianti di recupero energetico: la Corte Costituzionale si pronuncia sulle scelte adottate dalla Regione Lombardia 462
- CORTE DI CASSAZIONE PENALE, Sez. III, 11 ottobre 2016, n. 48318
Elisa Marini, Tenuità del fatto e trasporto illecito di rifiuti: la sostenuta incompatibilità tra condotte plurime e presupposti dell'art. 131 *bis* c.p. 486
- CORTE DI CASSAZIONE PENALE, Sez. III, 16 luglio 2016, n. 673 e CORTE DI CASSAZIONE PENALE, Sez. Feriale, 1 settembre 2016, n. 42
Roberto Losengo, Formulare incompleti o inesatti: il fatto non è previsto dalla legge come reato 502
- T.A.R. EMILIA-ROMAGNA, Parma, 6 settembre 2016, n. 255
Carlo Moreschi, La competenza in materia di ordinanze di rimozione di rifiuti 536

Territorio

- CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 28 giugno 2016, n. 2921
Eva Maschietto, Il Piano di Governo del Territorio del Comune di Segrate bocciato anche in secondo grado: il Consiglio di Stato conferma l'annullamento del PGT riducendone parzialmente la portata oggettiva ma ribadendo tutte le censure rilevate dal T.A.R. Lombardia in punto di consumo di suolo e VAS 524

Valutazione ambientale strategica

- CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 28 giugno 2016, n. 2921
Eva Maschietto, Il Piano di Governo del Territorio del Comune di Segrate bocciato anche in secondo grado: il Consiglio di Stato conferma l'annullamento del PGT riducendone parzialmente la portata oggettiva ma ribadendo tutte le censure rilevate dal T.A.R. Lombardia in punto di consumo di suolo e VAS 524

INDICE DELL'OSSERVATORIO INTERNAZIONALE

MARIA CLARA MAFFEI, <i>Diritti fondamentali, caccia e protezione degli animali davanti alla Corte europea dei diritti umani (PARTE II)</i>	145
VALENTINA VENEROSO, <i>La disciplina multi-livello dell'"access and benefit sharing" nell'utilizzo delle risorse genetiche e delle conoscenze tradizionali associate: il Protocollo di Nagoya e il regolamento (UE) n. 511/2014</i>	329
YANN AGUILA, <i>L'adozione di un Patto internazionale per la protezione dell'ambiente</i>	563
PAULO AFFONSO LEME MACHADO, <i>Il patrimonio genetico in Brasile, il bene ad uso comune del popolo e la Convenzione sulla diversità biologica</i>	571

INDICE DELLE ESPERIENZE DI AMMINISTRAZIONE E DOCUMENTAZIONE

VALENTINA CAVANNA, <i>Il caso "diesel gate" e la "flessibilità" europea in tema di emissioni in atmosfera</i>	195
MASSIMILIANO MONTINI · FRANCESCA VOLPE · SARA LEONCINI, <i>Il Partenariato Transatlantico per il Commercio e gli Investimenti (TTIP): quali garanzie per lo sviluppo sostenibile?</i>	371
ALESSANDRA SOLAZZO, <i>I pagamenti per i servizi ecosistemici: problematiche e prospettive</i>	585
UFFICIO STAMPA ASVIS, <i>Sostenibilità: nasce l'alleanza per un'Italia capace di realizzare l'Agenda Globale 2030 ONU</i>	597

INDICE DELL'OSSERVATORIO EUROPEO

FEDERICA CITTADINO, <i>Libera circolazione degli OGM: più spazio per la tutela dell'ambiente alla luce della direttiva (UE) 2015/412?</i>	209
EMMA MITROTTA, <i>Il Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) e la sua funzionalità come strumento di cooperazione transfrontaliera in materia ambientale</i>	385
GIADA DALLA GASPERINA, <i>Il regolamento (UE) n. 995/2010 che stabilisce gli obblighi degli operatori che commercializzano legno e</i>	

<i>prodotti derivati ("Regolamento UE sul Legno"). Analisi e riflessioni a due anni dalla sua prima applicazione</i>	601
NICOLA DE DOMINICIS, <i>L'obbligo della Corte di Giustizia alla tutela effettiva dell'ambiente</i>	611

INDICE DEI MANUALI RECENSITI

NIGEL HAIGH, <i>Eu Environmental Policy: Its journey to centre stage</i>	221
N. DE DOMINICIS, <i>L'accesso alla giustizia in materia ambientale. Profili di diritto europeo (prefazione di Ludwig Kramer)</i>	397

INDICE ANALITICO

Acqua e inquinamento idrico

B. DI LELLA, <i>Il reato di avvelenamento delle acque nella sentenza della Corte d'Assise di Chieti relativa al polo chimico-industriale di Bussi sul Tirino (PE)</i>	41
Scarico oltre i limiti – Impianto di depurazione – Natura delle acque reflue – Prova da assumere in concreto – Onere in capo all'accusa (<i>Corte Cass. n. 1870/2016</i>)	84
Scarico senza autorizzazione – Laboratorio di dialisi – Nozione di acque reflue industriali – Qualificazione di attività produttive – Criterio distintivo tra insediamenti civili e insediamenti produttivi – Acque di emodialisi (<i>Corte Cass. n. 35850/2016</i>)	494

Agricoltura

F. CITTADINO, <i>Libera circolazione degli OGM: più spazio per la tutela dell'ambiente alla luce della direttiva (UE) 2015/412?</i>	209
Danni causati agli agricoltori da animali selvatici e cani randagi – Indennizzi <i>ex</i> L.R. Marche n. 17/1995 – Qualificazione di aiuti di Stato illegali – Provvedimenti regionali di recupero – Illegittimi perché sussiste competenza esclusiva della Commissione UE in tema di aiuti di Stato (<i>T.A.R. Marche n. 245/2016</i>)	307

Ambiente in generale

Materia ambientale – Rilevanza penale – Delega di funzioni – Requisiti – Dimensioni dell’impresa – Esigenze organizzative – Esclusione (<i>Corte Cass. n. 27862/2016</i>)	101
N. DE SADELEER, <i>La reconfiguration du marché européen du carbone</i>	263
M. MONTINI – F. VOLPE – S. LEONCINI, <i>Il Partenariato Transatlantico per il Commercio e gli Investimenti (TTIP): quali garanzie per lo sviluppo sostenibile?</i>	371
E. MITROTTA, <i>Il Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) e la sua funzionalità come strumento di cooperazione transfrontaliera in materia ambientale</i>	385
E. MASCHIETTO, <i>Un piccolo passo a un anno da EXPO 2015: qualche considerazione sulla nuova normativa contro gli sprechi alimentari</i>	399
M. MONTINI – F. VOLPE, <i>La necessità della regolazione per la sostenibilità</i>	413
Inquinamento ambientale – Abusività della condotta – Definizione – Compromissione o deterioramento significativo e misurabile – Definizione – Irreversibilità del danno – Non necessità (<i>Corte Cass. n. 46170/2016</i>)	472
Nulla osta all’esecuzione della stazione radio per telefonia cellulare – Diniego dell’Ente – Silenzio-assenso <i>ex art. 13 L. n. 394/1991</i> – Termine di 60 giorni per la formazione – Non è stato abrogato con l’entrata in vigore della L. n. 80/2005 (<i>Cons. Stato n. 17/2016</i>)	515
Y. AGUILA, <i>L’adozione di un Patto internazionale per la protezione dell’ambiente</i>	563
P. A. LEME MACHADO, <i>Il patrimonio genetico in Brasile, il bene ad uso comune del popolo e la Convenzione sulla diversità biologica</i>	571
A. SOLAZZO, <i>I pagamenti per i servizi ecosistemici: problematiche e prospettive</i>	585
UFFICIO STAMPA ASVIS, <i>Sostenibilità: nasce l’alleanza per un’Italia capace di realizzare l’Agenda Globale 2030 ONU</i>	597
N. DE DOMINICIS, <i>L’obbligo della Corte di Giustizia alla tutela effettiva dell’ambiente</i>	611

Aria

- V. CAVANNA, *Il caso “diesel gate” e la “flessibilità” europea in tema di emissioni in atmosfera* 195
- L. BUTTI, *Auto a guida autonoma: sviluppo tecnologico, aspetti legali ed etici, impatto ambientale* 435

Associazioni e comitati

- Associazioni ambientaliste non individuate – Legittimazione a ricorrere avverso provvedimenti potenzialmente lesivi di interessi ambientali in ambito territoriale circoscritto – Sussiste – Interesse a ricorrere avverso provvedimenti potenzialmente lesivi di interessi ambientali in ambito territoriale circoscritto – Sussiste – Condizioni (*Cons. Stato n. 3805/2016*) 510

Autorizzazione integrata ambientale

- Violazione dell'art. 29 *quattuordecies* D.Lgs. n. 152/2006 - Inosservanza delle prescrizioni - Modifiche introdotte alla fattispecie dal D.Lgs. n. 46/2014 - Condotta depenalizzata - Obbligo di motivazione (*Corte Cass. n. 916/2016*) 292
- Diniego – Mancato riferimento alla VIA – Irrilevanza – Menzione della valutazione degli aspetti propri della VIA – Legittimità (*Cons. Stato n. 3000/2016*) 519

Beni culturali e ambientali

- Reati paesaggistici – Art. 181, comma 1 *bis* D.Lgs. n. 42/2004 – Artt. 3 e 27 Cost. – Parziale illegittimità costituzionale (*Corte Cost. 56/2016*) 279
- Interventi non autorizzati – Compatibilità paesaggistica – Delitto e contravvenzione – Legge e provvedimenti amministrativi – Trattamento sanzionatorio – Remissione in pristino – Accertamento postumo di compatibilità – Effetti sostanziali e processuali (*Corte Cost. 56/2016*) 279
- Autorizzazione paesaggistica – Competenza per materia – Competenza esclusiva dello Stato – Regione Sardegna – Previsione di

alcuni interventi edilizi come irrilevanti anche sotto il profilo ambientale in deroga alla disciplina statale – Illegittimità costituzionale (*Corte Cost. n. 189/2016*) 453

Biogenetica

V. VENEROSO, *La disciplina multi-livello dell'"access and benefit sharing" nell'utilizzo delle risorse genetiche e delle conoscenze tradizionali associate: il Protocollo di Nagoya e il regolamento (UE) n. 511/2014* 329

Bonifica e risanamento ambientale

Sito contaminato – Valori soglia applicabili – Recupero della fruizione dell'area con riferimento alle caratteristiche che la stessa ha al momento degli interventi di bonifica – Legittimità (*Cons. Stato n. 1054/2016*) 112

Bonifiche e rifiuti – Riporti – Test di cessione – Valori di riferimento – Acque di falda tabella 2 allegato 5 D.Lgs. n. 152/2006 (*T.A.R. Lombardia, Milano n. 2586/2015*) 552

Bonifiche e rifiuti – Riporti – Fonti di contaminazione – Analisi di rischio e messa in sicurezza permanente (*T.A.R. Lombardia, Milano, n. 2638/2015*) 553

Bonifiche e rifiuti – Riporti – Fonti di contaminazione – Materiali scavati non conformi – Rifiuti (*T.A.R. Lombardia, Milano, n. 1222/2016*) 553

Caccia e Pesca

S. NESPOR, *Elefanti, orsi bianchi e cambiamento climatico* 1

Fauna selvatica – Volpe e piccione domestico – Provvedimento sindacale *extra ordinem* di abbattimento – Motivazione richiesta – Dati numerici e pericoli effettivi per la salute pubblica - Urgenza ed insufficienza dei rimedi tipici – Illegittimità (*T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna n. 79/2016*) 119

Fauna selvatica – Piccione domestico – Appartenenza – Modalità di

controllo – Metodi ecologici – Priorità – Piani di abbattimento – Disciplina speciale – Ordinanza sindacale <i>extra ordinem</i> – Limiti – Illegittimità (T.A.R. Umbria n. 607/2015)	119
M.C. MAFFEI, <i>Diritti fondamentali, caccia e protezione degli animali davanti alla Corte europea dei diritti umani (PARTE II)</i>	145
P. BRAMBILLA, <i>La comunità internazionale e il bracconaggio</i>	403

Clima

S. NESPOR, <i>Elefanti, orsi bianchi e cambiamento climatico</i>	1
S. NESPOR, <i>Cambiamento climatico: Stati Uniti e Cina ratificano l'Accordo di Parigi</i>	225

Danni

S. MARINO, <i>Il danno all'ambiente come bene comune e la disciplina della responsabilità: profili di diritto internazionale privato</i>	3
Danno ambientale – Art. 311, comma 1, D.Lgs. n. 152/2006 – Azione risarcitoria – Esclusione della legittimazione ad agire del- le Regioni e degli Enti locali – Questione di legittimità costitu- zionale – Non è fondata (Corte Cost. n. 126/2016)	455

Energia

Energia da fonti rinnovabili – D.M. 24 dicembre 2014, allegato 1, paragrafo 2 – Previsioni concernenti le modalità di determina- zione della componente fissa e della componente variabile della tariffa da corrispondersi dagli operatori al Gestore dei Servizi Energetici per i costi per le attività inerenti i meccanismi di in- centivazione di impianti FER diversi dai fotovoltaici – Illegitti- mità (T.A.R. Lazio, Roma n. 6102/2016)	546
Energia da fonti rinnovabili – “Modalità operative per il riconosci- mento delle tariffe a copertura dei costi sostenuti dal Gestore dei Servizi Energetici per le attività di gestione, verifica e con- trollo relative ai meccanismi di incentivazione e sostegno delle fonti rinnovabili e dell’efficienza energetica”, pubblicate nel sito internet del Gestore dei Servizi Energetici in data 13 maggio	

- 2015 – Disposizioni che disciplinano specifiche conseguenze del mancato pagamento delle tariffe in questione o comunque pongono per l'applicazione delle stesse condizioni ulteriori rispetto a quelle prefigurate dal D.M. 24 dicembre 2014 – Illegittimità (T.A.R. Lazio, Roma n. 6102/2016) 546

Flora e Fauna

- G. DALLA GASPERINA, *Il regolamento (UE) n. 995/2010 che stabilisce gli obblighi degli operatori che commercializzano legno e prodotti derivati ("Regolamento UE sul Legno"). Analisi e riflessioni a due anni dalla sua prima applicazione* 601

Inquinamento elettromagnetico

- Ordinanze contingibili di necessità e di urgenza – Superamento dell'obiettivo di qualità 3 microtesla – Pericolo per la salute – Esclusione – Illegittimità (T.A.R. Lazio, Roma n. 12694/2015) 136

Mare e coste

- Attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi in zone di mare entro dodici miglia marine – Divieto – Sussistenza – Esenzione da tale divieto per i titoli abilitativi già rilasciati per un tempo equivalente alla durata della vita utile del giacimento – Richiesta di referendum abrogativo – Ammissibilità (Corte Cost. n. 17/2016) 69

Parchi, riserve e aree protette

- Rimozione vegetazione in alveo – Intervento urgente – Rischio di emergenza – Poteri di protezione civile – Art. 733 *bis* c.p. – Art. 734 c.p. – Art. 181, comma 1 D.Lgs. n. 42/2004 – Art. 9 commi 2 e 2 *quater* L.R. Friuli-Venezia Giulia n. 64/1986 – Non necessità di previa valutazione di incidenza o autorizzazione paesaggi-

stica – Non sussiste responsabilità penale (*Trib. Trieste n. 310/2016*) 314

Rifiuti

- Conferimento di rifiuti – Trasporto di rifiuti non pericolosi – Trasporto occasionale – Gestione non autorizzata – Produttore e detentore – Formulario di identificazione dei rifiuti – Violazione degli obblighi relativi ai formulari – Sussistenza del reato (*Corte Cass. 2228/2016*) 75
- Abbandono incontrollato da parte di terzi – Discarica abusiva – Obbligo di impedire l'evento – Posizione di garanzia del proprietario del terreno (*Corte Cass. n. 1157/2016*) 92
- Reato di gestione abusiva di rifiuti – Motivazione erronea e illogica – Sequestro preventivo su beni di terzi estranei (*Corte Cass. n. 1157/2016*) 92
- Ordinanza ai sensi dell'art. 192 del D.Lgs. n. 152/2006 – Illecito permanente – Successione di imprese – Responsabilità succeduto – Sussiste (*Cons. Stato n. 5662/2015*) 115
- Materiali di riporto – Assimilabilità alla matrice terreno e potenziale fonte di contaminazione delle acque sotterranee – Applicazione del D.M. 5 febbraio 1998 solo in relazione alla procedura – Limiti di accettabilità delle acque *ex* D.Lgs. n. 152/2006 – Applicabilità (*T.A.R. Lombardia, Milano n. 1638/2105*) 127
- Materiali di riporto non conformi ai test di cessione – Fonte di contaminazione – Applicazione di normativa specifica (*T.A.R. Lombardia, Milano n. 1638/2105*) 127
- A. DI STASI – A. MARTONE, *Verso un'"economia circolare": le linee direttrici della legislazione e giurisprudenza europea con particolare riferimento alla gestione dei rifiuti nella Regione Campania* 227
- Ordinanza di rimozione rifiuti *ex* art. 192 D.Lgs. n. 152/2006 – Mancata comunicazione avvio del procedimento e instaurazione del contraddittorio sugli accertamenti – Illegittimità (*Cons. Stato n. 1301/2016 – T.A.R. Campania, Salerno n. 488/2016*) 299
- Art. 192 comma 3 del D.Lgs. n. 152/2006 – Mancata comunicazione dell'avvio del procedimento – Applicazione dell'art. 21 *octies* L. n. 241/1990 – Esclusione (*Cons. Stato n. 1301/2016 – T.A.R. Campania, Salerno n. 488/2016*) 299
- Inquinamento – Comportamento omissivo – Responsabilità per

colpa – Sussiste (<i>Cons. Stato n. 765/2016</i>)	304
Art. 35, comma 6 D.L. n. 133/2014 – Principi di prossimità e auto-sufficienza – Recupero energetico – Ambito extraregionale (<i>T.A.R. Lazio, Roma n. 11/ 2016</i>)	311
Rifiuti urbani – Recupero energetico – Articolo 6, comma 1, lettera a), della L.R. Lombardia n. 35/2014 – Violazione degli art. 117, comma 2, lettera s) e 120 della Cost. e dell’art. 184 del D.Lgs. n. 152/2006 – Illegittimità costituzionale (<i>Corte Cost. n. 101/2016</i>)	462
Trasporto non autorizzato – Art. 256, comma 1, D.Lgs. n. 152/2006 – Condotte reiterate – Abitualità – Occasionalità – Art. 131 <i>bis</i> c.p. – Causa di non punibilità – Tenuità del fatto – Esclusione – Sussistenza del reato (<i>Corte Cass. n. 48318/2016</i>)	486
Reati ambientali – Trasporto di rifiuti pericolosi – Formulare di identificazione rifiuti riportanti dati falsi – D.Lgs. n. 121/2011 – Efficacia interpretativa – Continuità del regime sanzionatorio – Falso ideologico del privato in atto pubblico – Non sussiste – Attestazione del privato a mero contenuto dichiarativo – Fatto non previsto dalla legge come reato (<i>Corte Cass. n. 673/2016 – Corte Cass. n. 42/2016</i>)	502
Reati ambientali – Trasporto di rifiuti pericolosi – Formulare di identificazione rifiuti riportante dati falsi – D.Lgs. n. 121/2011 – Efficacia innovativa – Fatto non previsto dalla legge come reato (<i>Corte Cass. n. 673/2016 – Corte Cass. n. 42/2016</i>)	502
Ordinanza di rimozione adottata dal Dirigente anziché dal Sindaco – Illegittimità per incompetenza – Appartenenza del Dirigente ad una Unione di Comuni – Irrilevanza (<i>T.A.R. Emilia-Romagna, Parma n. 255/2016</i>)	536

Territorio

Urbanistica ed edilizia – PGT divergente da prescrizione del PCTP – Motivazione – Necessità (<i>Cons. Stato n. 2921/2016</i>)	524
Urbanistica ed edilizia – Calcolo consumo di suolo – Aree private non edificate o aree pubbliche diverse dai parchi – Rilevano ai fini della superficie urbanizzata (<i>Cons. Stato n. 2921/2016</i>)	524

Valutazione ambientale strategica

VAS – Considerazione unitaria dell'effetto complessivo di più ambiti, tenendo conto delle preesistenze – Necessità (*Cons. Stato n. 2921/2016*)

524

Finito di stampare nel mese di gennaio 2017
dalla *Vulcanica Print* – Nola (NA)

