



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BERGAMO
Dipartimento di Giurisprudenza

«RIVISTA GIURIDICA DELL'AMBIENTE»

(www.editorialescientifica.com)

DAL 1986 TRENT'ANNI DI DIRITTO DELL'AMBIENTE

CHI GOVERNA L'AMBIENTE?

UNIVERSITÀ, AMMINISTRAZIONE, IMPRESA E AVVOCATURA
DISCUTONO DEI PRINCIPALI TEMI
DEL DIRITTO DELL'AMBIENTE
ESPERIENZE A CONFRONTO

24 giugno 2016

Sala Galeotti

Università degli Studi di Bergamo
Via dei Caniana, 2 - BERGAMO

Con il patrocinio di

MINISTERO DELL'AMBIENTE
E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO - BICOCCA
DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

COMUNE DI BERGAMO
ASSESSORATO ALL'AMBIENTE, POLITICHE ENERGETICHE E VERDE PUBBLICO

REGIONE LOMBARDIA

ANIE FEDERAZIONE

CONFINDUSTRIA

CAMERA AMMINISTRATIVA DISTRETTO LOMBARDIA ORIENTALE

PROVINCIA DI BERGAMO
EDITORIALE SCIENTIFICA

PROGRAMMA

9.30 *Indirizzi di saluto* **ANTONIO BANFI**, Direttore del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bergamo.

9.40 *Coordina* **ANGELO MAESTRONI**, Diritto Pubblico - dell'Ambiente, Università degli Studi di Bergamo, Comitato scientifico RGA, Avvocato.

L'UNIVERSITÀ

Discutono sul tema: **TULLIO SCOVAZZI**, Diritto Internazionale, Università degli Studi di Milano-Bicocca, Comitato scientifico RGA.

JOSEPH F.C. DIMENTO, Diritto Pubblico, Economia politica, Pubblica Amministrazione, University of California, Irvine, Stati Uniti, Comitato scientifico RGA.

LUCIANO BUTTI, Diritto Internazionale dell'Ambiente, Università degli Studi di Padova, Comitato scientifico RGA, Avvocato.

FAUSTO CAPELLI, Diritto dell'Unione Europea, Collegio Europeo, Università degli Studi di Parma, co-direttore RGA, Avvocato.

ALBERTA LEONARDA VERGINE, Diritto penale dell'ambiente, Università degli Studi di Pavia, Comitato scientifico RGA.

VIVIANA MOLASCHI, Diritto amministrativo e Diritto sanitario, Università degli Studi di Bergamo.

13.30 – 14.30 *Buffet*

14.30 *Coordina*

STEFANO NESPOR, Direttore RGA, Avvocato.

L'AMMINISTRAZIONE E L'IMPRESA

Discutono sul tema: **MAURIZIO PERNICE**, Direttore Generale Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Avvocato.

MARIO NOVA, Direttore Generale Assessorato Ambiente Energia e Sviluppo Sostenibile, Regione Lombardia, Ingegnere.

LEYLA CIAGÀ, Assessore all'Ambiente, Politiche Energetiche e Verde Pubblico del Comune di Bergamo, Architetto.

MARIA ANTONIETTA PORTALURI, Direttrice Generale Anie Federazione, Confindustria, Milano, Avvocato.

IL LIBERO FORO

16.30 *Discutono sul tema:* **PAOLA BRAMBILLA**, Istituzioni di Diritto comparato ed europeo, Università degli Studi di Bergamo, Presidentessa WWF Lombardia Onlus, Avvocato.

ANTONELLA CAPRIA, Socia dello Studio Gianni, Origoni, Grippo, Cappelli & Partners, Avvocato.

UMBERTO FANTIGROSSI, Comitato scientifico della RGA, Presidente Unione Nazionale Avvocati Amministrativisti, Avvocato.

EVA MASCHIETTO, Comitato scientifico RGA, Avvocato.

Comitato scientifico: Paola Brambilla, Fausto Capelli, Angelo Maestroni, Viviana Molaschi, Stefano Nespore, Tullio Scovazzi

Segreteria organizzativa: Alessia Bonasio, E mail alessia.bonasio@unibg.it,
Claudia Pengue, E mail claudia.pengue@unibg.it

Per esigenze organizzative si prega di confermare la partecipazione al convegno via e.mail alla segreteria organizzativa entro il 15 giugno 2016.

La partecipazione è gratuita.
Il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Bergamo riconosce 4 CFP ai partecipanti.

RIVISTA GIURIDICA
DELL'
AMBIENTE

diretta da
FAUSTO CAPELLI
e
STEFANO NESPOR

4-2015

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

CLIMATE CHANGE BY ADMINISTRATIVE LAW?, di *Joseph Dimento* 513

CONTRIBUTI

L'ACCORDO DI PARIGI SUI CAMBIAMENTI CLIMATICI, di
Massimiliano Montini 517

GLI AMBITI TERRITORIALI DI CACCIA TRA PUBBLICO E
PRIVATO, di *Giuseppe Manfredi* 529

LA COMPETENZA DEL LEGISLATORE STATALE IN MATERIA DI
SMALTIMENTO DI RIFIUTI RADIOATTIVI: UN *REVIVAL*
DELL'INTERESSE NAZIONALE?, di *Gianpiero Coletta* 547

GIURISPRUDENZA - COMMENTI E NOTE

CORTE DI CASSAZIONE CIVILE, Sez. III, 16 ottobre 2015, n. 20927
Sonia Costa, Immissioni acustiche: normativa applicabile e risarcibilità dei
diritti fondamentali. 565

CONSIGLIO DI STATO, Sez. V, 13 novembre 2015, n. 5191
Eva Maschietto, Firenze è una città particolare, fragile e inestimabile: il
Sindaco, organo politico del Comune, ha il diritto di limitare la circola-
zione dei SUV nella ZTL. 567

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 28 ottobre 2015, n. 4927
Veronica Vitiello, Controllo in sede statale dell'autorizzazione paesaggistica. 575

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 21 settembre 2015, n. 4405
Enrico Murtula, Impianto di depurazione e zonizzazione acustica. 578

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 26 febbraio 2015, n. 975
Federico Vanetti, Valutazioni semplificate per singoli progetti comportanti
variante urbanistica. 583

COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE DI MILANO, Sez. distac-
cata di Brescia, 20 luglio 2015, n. 3872/67/2015
Paola Marta Martino e *Alessia Miranti*, Il fenomeno della “doppia imposi-
zione” e il caso paradigmatico dei rifiuti di imballaggi terziari. 586

T.A.R. LAZIO, Roma, Sez. III <i>ter</i> , 23 ottobre 2015, n. 12132 <i>Umberto Fantigrossi</i> , Tariffa incentivante e impianti fotovoltaici integrati.	593
T.A.R. CAMPANIA, Napoli, Sez. V, 16 ottobre 2015, n. 4865 <i>Emanuele Pomini</i> , Quando la Pubblica amministrazione sbaglia, (a volte) paga.	597
T.A.R. ABRUZZO, L'Aquila, Sez. I, 8 ottobre 2015, n. 678 <i>Carlo Luca Coppini</i> , I formulari di identificazione dei rifiuti (F.I.R.) non sono oggetto di informazione ambientale.	601
T.A.R. SARDEGNA, Sez. II, 2 ottobre 2015, n. 1057 <i>Laura Corti</i> , Valutazione di impatto ambientale e autorizzazione paesaggistica: un rapporto controverso.	603

OSSERVATORIO INTERNAZIONALE

a cura di Tullio Scovazzi

DIRITTI FONDAMENTALI, CACCIA E PROTEZIONE DEGLI ANIMALI DAVANTI ALLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI UMANI (PARTE I), di <i>Maria Clara Maffei</i>	609
--	-----

ESPERIENZE DI AMMINISTRAZIONE E DOCUMENTAZIONE

a cura di Massimiliano Montini

LA SOSTENIBILITÀ ALLA PROVA: IL “LAND GRABBING” E PROBLEMATICHE CONNESSE, di <i>Valentina Cavanna</i>	639
---	-----

OSSERVATORIO EUROPEO

a cura di Fausto Capelli e Marco Onida

DA ECONOMIA LINEARE A ECONOMIA CIRCOLARE: LA STRATEGIA DELL'UNIONE EUROPEA E L'ANELLO MANCANTE, di <i>Maria Teresa Stile</i>	647
--	-----

FOCUS Sudamerica

a cura di Elena Tanzarella

INSTRUMENTOS AMBIENTALES BRASILEÑOS, di <i>Silvia Regina Siqueira Loureiro Oliveira</i>	655
---	-----

RECENSIONI**QUATTORDICI LIBRI SUL CAMBIAMENTO CLIMATICO: UNA RASSEGNA**

MARCELLO DI PAOLA, <i>Cambiamento climatico: Una piccola introduzione</i>	661
ANDREA MERUSI, ANTONIO BODINI, <i>La sfida di oggi: Il cambiamento climatico e il rapporto tra uomo e natura</i>	661
ANTHONY GIDDENS, <i>La politica del cambiamento climatico</i>	661
HÉLÈNE GÉLI, JEAN-FRANÇOIS SOUSSANA, <i>Le changement climatique: Ce qui va changer dans mon quotidien</i>	661
VALÉRY LARAMÉE DE TANNENBERG, YVES LEERS, <i>Menace sur le vin: Les défis du changement climatique</i>	661
RONALD D. GERSTE, <i>Wie das Wetter Geschichte macht: Katastrophen und Klimawandel von der Antike bis heute</i>	661
HANS JOACHIM SCHELLNHUBER, <i>Selbstverbrennung: Die fatale Dreiecksbeziehung zwischen Klima, Mensch und Kohlenstoff</i>	661
JOSEPH ROMM, <i>Climate Change: What Everyone Needs to Know</i>	661
ELISABETH KOLBERT, <i>The Sixth Extinction: An Unnatural History</i> . Edizione italiana: <i>La sesta estinzione. Una storia innaturale</i>	661
GEORGE MARSHALL, <i>Don't Even Think About It: Why Our Brains Are Wired to Ignore Climate Change</i>	661
ANDREW HOFFMAN, <i>How Culture Shapes the Climate Change Debate</i>	661
FRANK P. INCROPERA, <i>Climate Change: A Wicked Problem: Complexity and Uncertainty at the Intersection of Science, Economics, Politics, and Human Behavior</i>	661
ANDREW JONES, <i>Climate Change: The Climate Change Agenda: World Government, Carbon Taxes and Population Control</i>	661
J. ABBOT, J. S. ARMSTRONG, A. BOLT, <i>Climate Change: The Facts</i>	661
FABRIZIO LORENZOTTI, BARBARA FENNI (a cura di), <i>I principi del diritto dell'ambiente e la loro applicazione</i>	665
INDICE 2015	669

indice analitico

AMBIENTE IN GENERALE

- Vincolo paesaggistico – Autorizzazione paesaggistica rilasciata in sede locale – Annullamento da parte della Soprintendenza – Termine di 45 giorni previsto dall’art. 146, comma 5, D.Lgs. n. 42/2004 – Ha carattere perentorio (*Cons. Stato 4927/2015*) 575
- Vincolo paesaggistico – Autorizzazione paesaggistica rilasciata in sede locale – Annullamento da parte della Soprintendenza - Termine di 45 giorni previsto dall’art. 146, comma 5 D.Lgs. n. 42/2004 – Inutile decorso – Potere della Soprintendenza di pronunciarsi dopo il decorso del termine – Sussiste (*Cons. Stato 4927/2015*) 575
- VAS – In caso di realizzazione di opere che comportano variante allo strumento urbanistico – Opere pubbliche – Localizzazione – Esclusione – Sussiste (*Cons. Stato 975/2015*) 583
- V. CAVANNA, *La sostenibilità alla prova: “land grabbing” e problematiche connesse* 639
- S.R. SIQUEIRA LOUREIRO OLIVEIRA, *Instrumentos ambientais brasileiros* 655

CACCIA E PESCA

- G. MANFREDI, *Gli ambiti territoriali di caccia tra pubblico e privato* 529
- M. CLARA MAFFEI, *Diritti fondamentali, caccia e protezione degli animali davanti alla Corte europea dei diritti umani (Parte I)* 609

CLIMA

- J. DIMENTO, *Climate change by administrative law?* 513
- M. MONTINI, *L’accordo di Parigi sui cambiamenti climatici* 517

ENERGIA

- Impianto fotovoltaico – Tariffe incentivanti ai sensi del D.M. 5 maggio 2011 – Applicazione innovativa finalizzata all’integrazione architettonica – Prestazioni dell’involucro edilizio non garantite dalla superficie fotovoltaica ma dalla lamiera sottostante – Esclusione – Legittimità (*T.A.R. Lazio, Roma 12132/2015*) 593

INFORMAZIONE AMBIENTALE

- Artt. 2, 3 e 5 del D.Lgs. n. 195/2005 – Formulari di identificazione dei rifiuti *ex art.* 193 del D.Lgs. n. 152/2006 – Insussistenza di interesse ambientale - Diniego di accesso ai documenti – Legittimità (*T.A.R. Abruzzo, L'Aquila 678/2015*) 601

INQUINAMENTO ACUSTICO

- Immissioni – Rapporti tra privati – Rispetto della normativa pubblicistica – Irrilevanza – Rispetto della soglia di normale tollerabilità *ex art.* 844 c.c. – Necessità – Violazione – Risarcibilità del danno non patrimoniale – Condizioni (*Corte Cass. 20927/20159*) 565
- Classificazione acustica del territorio – Impianto di depurazione – E' attività industriale (*Cons. St. 4405/2015*) 578

RIFIUTI

- Rifiuti urbani – Tassa per la raccolta dei rifiuti solidi urbani – Detassazione di cui all'art. 1, comma 649 L. n. 147/2013 – Limitazione alle sole aree occupate da macchinari, impianti ed attrezzature – Illegittimità (*Comm. Trib. Reg., Brescia, 3872/67/2015*) 586
- G. COLETTA, *La competenza del legislatore statale in materia di smaltimento di rifiuti radioattivi: un revival dell'interesse nazionale?* 547

UNIONE EUROPEA

- M.T. STILE, *Da economia lineare a economia circolare: la strategia dell'Unione europea e l'anello mancante* 647

VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE

- Regione Sardegna – Pozzo esplorativo per idrocarburi da realizzarsi in fascia costiera – Contrasto con il Piano Paesaggistico Regionale – Improbabilità della valutazione – Legittimità (*T.A.R. Sardegna 1057/2015*) 603

VEICOLI A MOTORE

- Circolazione Stradale – Adozione misure restrittive al traffico di maggiore impatto – Competenza del Sindaco quale organo politico – Sussiste (*Cons. St. 5191/2015*) 567
- Circolazione stradale – Regolamentazione zona ZTL di Firenze – Esclusione della circolazione dei SUV dalla zona del centro – Legittimità – Sussiste (*Cons. St. 5191/2015*) 567



Climate change: The stay ruling of the U.S Supreme Court

Climate Change by Administrative Law?

JOSEPH DIMENTO

What Happened

On February 9, 2016, The Supreme Court of the United States acted to prevent the implementation of a rule of the Environmental Protection Agency [EPA], based on EPA's authority under the Clean Air Act, to require that states make cuts in greenhouse gas emissions from producers of electricity in the states. Mainly the rule would mean major restrictions on older coal fired plants with the probable closing down of some of them. Commonly called the "clean power plan" the rule gave EPA the power to force coal-fired power plants by 2030 to cut carbon dioxide emissions by about a third.

Rulemaking is the process in American law wherein agencies establish rules through a process directed by the Administrative Procedures Act. In that process provisions of a statute are converted to detailed requirements, standards for example, after a notice and comment review

period. It is an essential tool in U.S. law and a pillar of U. S. environmental law. [The Congress could never address the topics of environmental protection at the level of detail required to guide agency and private sector actions.] The rule to regulate existing power plants under the Clean Air Act is available at 80 Fed. Reg. 64,662-64,964.

Challenge

Two dozen states and industry strongly opposed the rule even though to reach its goals several options were available to the states, including “cap and trade” programs; and there was considerable flexibility in the compliance schedule. In fact no cuts in emissions are required before 2022. The opposing groups called the Administration’s actions a “War on Coal.” Under a process also authorized under U.S administrative law, they sought to have the rule postponed with the idea of ultimately having it overturned by the courts. EPA’s action was classified as a “power grab.” In the words of Harvard law professor Laurence H. Tribe, who argued against the rule, it was a targeted attack on the coal industry that would have serious negative economic effects, including massive layoffs and bankruptcy. University of California Berkeley scholars reported that it took less than twelve hours for the Clean Power Plan to become the most heavily litigated environmental regulation of all time.

Specifically the challenges [opposing states and industry] were that:

- the rule is in excess of the agency’s statutory authority, goes beyond the bounds set by the United States Constitution, and otherwise is arbitrary, capricious, an abuse of discretion and not in accordance with law,*
- based on statutory interpretations [perhaps linked to imprecision in drafting of the Clean Air Act because of differences in the House of Representatives and the Senate versions] EPA could not regulate power plants under a section of the Act upon which it was relying,*
- the rule unlawfully extends into areas traditionally under the domain of states—beyond the agency’s authority to act.*

“Ruling”

By a vote of 5 to 4, with the more liberal Justices Ginsburg, Breyer, Sotomayor and Kagan voting to deny the application, the Court ruled [Order in Pending Case 577 U.S.] that EPA’s “Carbon Pollution Emission Guidelines for Existing Stationary Sources: Electric Utility Gener-

ating Units” were “stayed” pending review in the United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit and possible [likely] future Supreme Court consideration. “Stayed” means that the rule will not go into effect until the legal challenge is decided; the regulations are “on hold.” Earlier in the year, a panel of the United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit [not the whole court] had denied a stay. The five justices staying the guidelines included Justice Antonin Scalia who died four days after the Order.

This type of ruling is rare especially in light of the fact that there was already an expedited schedule to reach the merits of the case at the appeals court level. In fact, no case could be found, including by the states seeking the stay, wherein the Supreme Court had granted a stay in similar circumstances involving a generally applicable rule. Under a different, less politicized Court, legal analysts would have predicted that the process would play out and the Supreme Court would not have become involved at this stage.

Implications

What does the Order mean for the ultimate fate of the Clean Power Plan?

Domestic, within the United States. On the one hand, it suggested an orientation toward the merits of the case, a concern for the overreach of executive power. After all, the test for a stay is difficult to meet: among other requirements is that the petitioner make a strong showing that it is likely to prevail on the merits of its appeal and that, without relief, it will be irreparably injured.

If ultimately overturned the rationale that the final court opinion utilizes will need to be analyzed carefully: it might be necessary for a rewrite of the regulation. Conceivably the opinion could be so sweeping as to dissuade the EPA, and new Administration, from pursuing the Plan’s approach to emissions reductions.

International. It is perhaps an exaggeration to say that the world is watching this esoteric administrative law process in the United States. However, if the rule is ultimately overturned and alternative programs are not aggressively pursued it may be more difficult for the United States to meet its obligations under the Paris Agreement: the pledge to the United Nations to cut US net greenhouse gas emissions 26%-28% by 2025 from the 2005 level. The White House announced after the ruling

that it would honor its commitments to the Paris outcome and sign on to its obligations in April 2016, but the paths to those large numbers are cluttered with obstacles that opponents are creating.

What's Ahead?

There are several contingencies. The Court of Appeals is expected to hear arguments in the case in June. Almost certainly appealed whatever that decision, the Supreme Court would take up the case after President Obama's term expires. The ultimate resolution of this case may well turn on the outcome of the next Presidential election, in November of this year. If a new court [in light of the death of Justice Scalia], supports the rule, the plan can go into effect in a way that gives states time to meet the plan's goals. If the Clean Power Plan is overturned by the Supreme Court, naturally states would not be regulated by it. If the Supreme Court rules on the matter before a ninth justice is confirmed and the vote is 4 to 4, the opinion of the Court of Appeals would maintain, and at this point we do not know for sure what that will be.

In any event, other states can as they choose implement the substance of the rule anyway. [States like California are already acting in ways consistent with the rule.] Also other executive and administrative actions are moving in the direction of significant emission reductions already. And market forces are making the case for alternative energy sources, even independent of concerns for environmental protection. Of course, with the possible election of a President opposed to the rule and his or her appointment of a Supreme Court justice who would vote to overrule it, the importance of individual state actions would be great. In light of the opposition of several states emissions goals may be difficult to achieve.

L'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici

MASSIMILIANO MONTINI

1. Introduzione. - 2. I principali elementi positivi e negativi dell'Accordo di Parigi - 3. Quale giudizio complessivo sull'Accordo di Parigi?

1. *Introduzione*

Dopo anni di lunghi e complessi negoziati, le Parti della Convenzione Quadro sui cambiamenti climatici, nell'ambito della COP-21, vale a dire la 21^a Conferenza delle Parti della Convenzione stessa, che si è svolta a Parigi dal 30 novembre all'11 dicembre 2015, hanno finalmente raggiunto un accordo sullo strumento giuridico che dovrà sostituire il Protocollo di Kyoto a partire dal 2020. L'accordo, detto appunto Accordo di Parigi¹, è stato raggiunto al termine di una lunga maratona negoziale che ha visto un grande impegno della diplomazia francese, fortemente determinata a raggiungere la firma di un accordo in grado di rilanciare su basi più stabili la cooperazione internazionale in materia di cambiamenti climatici e di lasciarsi alle spalle le incertezze degli ultimi anni, seguite al fallimento della Conferenza delle Parti di Copenhagen del 2009. L'Accordo di Parigi è stato salutato dalla diplomazia internazionale, da diversi Paesi e

¹ Si veda l'Accordo di Parigi in: Decision FCCC/CP/2015/L.9, Adoption of the Paris Agreement, 12 dicembre 2015, <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/109r01.pdf> (ultimo accesso 18 dicembre 2015).

da molti commentatori come un evento storico, che mette fine ad anni di contrasti emersi nell'ambito dei negoziati sui cambiamenti climatici e prevede finalmente un piano di azione condiviso a livello globale per il coordinamento delle azioni di mitigazione e di adattamento connesse alla lotta contro i cambiamenti climatici.

L'Accordo di Parigi si fonda sul riconoscimento che i cambiamenti climatici costituiscono una preoccupazione comune dell'umanità ("*common concern of humankind*"); tale riconoscimento peraltro non costituisce un elemento nuovo, ma era già presente nella Convenzione Quadro sui cambiamenti climatici del 1992². Di conseguenza, la lotta contro i cambiamenti climatici dovrebbe essere affrontata con il più ampio grado possibile di cooperazione tra tutti Paesi della comunità internazionale, nel rispetto della tutela dei diritti umani e del diritto allo sviluppo, nonché del principio di equità e del principio delle responsabilità comuni ma differenziate e rispettive capacità. L'urgenza di una rinnovata e rafforzata azione condivisa a livello internazionale per contrastare il tendenziale aumento delle emissioni di anidride carbonica che caratterizza i percorsi di sviluppo di molti Paesi si lega in modo inscindibile alle risultanze dell'analisi scientifica sul tema dei cambiamenti climatici. La maggior parte degli scienziati impegnati sul tema dei cambiamenti climatici, infatti, si riconosce intorno all'obiettivo di cercare di contenere l'aumento medio della temperatura mondiale entro i 2° centigradi rispetto ai livelli pre-industriali, inteso come obiettivo minimo da perseguire per prevenire effetti potenzialmente irreversibili nel nostro Pianeta. L'obiettivo dei 2° centigradi ha fatto la sua comparsa nella letteratura scientifica ed economica verso la metà degli anni settanta del secolo scorso ed è entrato nel dibattito politico ed istituzionale verso la metà degli anni novanta, per poi essere inserito ufficialmente in un testo approvato nell'ambito dei negoziati sui cambiamenti climatici solo con l'approvazione degli "Accordi di Cancun" (*Cancun Agreements*) del 2010 che, dopo il fallimento della Conferenza di Copenaghen del 2009, dette il via al rinnovato processo negoziale che è poi culminato nell'odierno Accordo di Parigi³. Nel

² Si veda il riferimento ai cambiamenti climatici come una preoccupazione comune dell'umanità ("*common concern of humankind*") nel preambolo dell'Accordo di Parigi e preambolo della Convenzione Quadro sui cambiamenti climatici.

³ Per una disamina dell'evoluzione del dibattito scientifico, politico ed istituzionale sull'obiettivo dei 2° centigradi vedi *Two degrees: The history of climate change's speed limit*, in Carbon Brief, 2014, <http://www.carbonbrief.org/two-degrees-the>

frattempo, l'obiettivo dei 2° centigradi è divenuto l'obiettivo minimo anche dell'analisi degli scenari futuri sviluppata dall'IPPC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*) e pubblicata nel Quinto Rapporto sui cambiamenti climatici (*Fifth Assessment Report*) del 2014⁴.

In tal senso, l'Accordo di Parigi si pone nel solco del dibattito scientifico, politico e diplomatico che nel corso degli ultimi anni si è incentrato fortemente sulla necessità di collegare tutte le iniziative nazionali ed internazionali in materia di cambiamenti climatici nell'ottica del perseguimento dell'obiettivo di contenere l'aumento medio della temperatura mondiale entro i 2° centigradi rispetto ai livelli pre-industriali. Peraltro, va rilevato che, le Parti dell'Accordo di Parigi, in maniera piuttosto innovativa, si propongono addirittura di promuovere la possibilità di andare oltre, verso un obiettivo ancora più ambizioso, corrispondente al tentativo di limitare l'aumento medio della temperatura mondiale entro gli 1,5° centigradi rispetto ai livelli pre-industriali⁵.

In aggiunta a ciò, va rilevato che la Conferenza delle Parti della Convenzione Quadro, nell'ambito della decisione di adozione dell'Accordo di Parigi, ha inserito uno specifico richiamo positivo alla Risoluzione A/RES/70/1 adottata nel settembre 2015 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, la quale contiene l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, parallelamente agli obiettivi per lo sviluppo sostenibile (“*sustainable development goals*” – SDGs) per il periodo 2016-2030⁶. Tale particolare attenzione verso il tema dello sviluppo sostenibile nell'ambito dei

history-of-climate-changes-speed-limit (ultimo accesso 18 dicembre 2015); sugli Accordi di Cancun (*Cancun Agreements*) vedi UNFCCC: *The Cancun Agreements*, <http://cancun.unfccc.int/cancun-agreements/significance-of-the-key-agreements-reached-at-cancun> (ultimo accesso 18 dicembre 2015).

⁴ Si veda IPCC, *Quinto Rapporto sui cambiamenti climatici (Fifth Assessment Report)*, citato anche come *IPPC, 2014: Climate Change 2014*, ed in particolare il Rapporto di sintesi: *IPCC, 2014: Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/AR5_SYR_FINAL_SPM.pdf (ultimo accesso 18 dicembre 2015).

⁵ Si veda articolo 2, Accordo di Parigi (*Paris Agreement*).

⁶ Si veda la risoluzione A/RES/70/1, Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 25 settembre 2015, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E (ultimo accesso 18 dicembre 2015); per un commento sugli obiettivi per lo sviluppo sostenibile vedi M. MONTINI e F. VOLPE, *Sustainable Development Goals: molto rumore per nulla?*, in questa *Rivista*, 2015, 3.

negoziati sui cambiamenti climatici deve a mio avviso essere salutata con particolare interesse, in quanto essa potrebbe costituire un importante primo passo verso un coordinamento sistemico ed una maggiore integrazione tra le politiche per la lotta contro i cambiamenti climatici, e le iniziative finalizzate all'attuazione degli obiettivi dello sviluppo sostenibile. Ciò è particolarmente importante se si considera anche che, nell'ambito degli obiettivi per lo sviluppo sostenibile, l'obiettivo n. 13 è espressamente dedicato al tema della lotta contro i cambiamenti climatici e che nei prossimi anni tutti gli Stati della comunità internazionale potranno testare la possibilità di tale coordinamento ed integrazione nel contesto dei piani nazionali che essi saranno chiamati ad elaborare in attuazione degli obiettivi per lo sviluppo sostenibile⁷.

Al di là della indiscutibile importanza politica e diplomatica dell'Accordo di Parigi, è necessario soffermarsi sulle sue specifiche implicazioni maggiormente rilevanti da un punto di vista giuridico-istituzionale, al fine di poterne dare un primo giudizio complessivo.

2. *I principali elementi positivi e negativi dell'Accordo di Parigi*

La possibilità di esprimere un giudizio complessivo sull'Accordo di Parigi deve necessariamente passare da una dettagliata analisi dei suoi principali elementi positivi e negativi. In tal senso, già ad una prima analisi "a caldo" dell'accordo stesso emergono chiaramente le principali luci ed ombre che lo caratterizzano.

Con riferimento ai più rilevanti elementi positivi dell'accordo, ossia alle sue luci, si può innanzitutto rilevare come esso rappresenti effettivamente un accordo "storico", nel senso che segna di fatto un superamento della dicotomia su cui era imperniata fino ad ora la disciplina giuridica della lotta internazionale contro i cambiamenti climatici, fin dal tempo della conclusione della Convenzione Quadro sui cambiamenti climatici del 1992. Ad allora risale infatti la distinzione tra Paesi dell'Allegato I (*Annex I Countries*), corrispondenti ai paesi maggiormente sviluppati ed industrializzati, e Paesi non appartenenti all'Allegato I (*Non-Annex I Countries*), che comprendono al loro interno una eterogenea

⁷ Si veda l'obiettivo n. 13 degli obiettivi per lo sviluppo sostenibile ("*sustainable development goals*"), il quale prevede quanto segue: "*Take urgent action to combat climate change and its impacts*".

moltitudine di Paesi con livelli di sviluppo economico molto diversi tra di loro. Tale distinzione era divenuta poi, nel 1997, con il Protocollo di Kyoto, l'asse portante della diversa tipologia di impegni richiesti alle Parti rientranti in ciascuna delle due categorie. Infatti, solo a carico dei Paesi dell'Allegato I era previsto dal Protocollo di Kyoto un obbligo vincolante di riduzione delle emissioni di gas serra, mentre corrispondenti obblighi non erano previsti per i Paesi non appartenenti all'Allegato I. Tale distinzione, nel corso dei successivi anni e soprattutto nell'ultimo decennio, ossia già a partire dal 2005 quando il Protocollo di Kyoto entrò effettivamente in vigore, era divenuta sempre più obsoleta, a causa soprattutto dell'enorme incremento del livello di sviluppo che negli ultimi anni ha caratterizzato, e sta caratterizzando, alcuni dei Paesi che non rientrano nell'Allegato I, come ad esempio la Cina, la quale, come noto, rappresenta oggi il principale Paese emettitore di anidride carbonica nell'atmosfera.

L'Accordo di Parigi, come detto, sancisce il sostanziale superamento della dicotomia fra Paesi dell'Allegato I e Paesi non appartenenti all'Allegato I, prevedendo per tutte le Parti della Convenzione Quadro l'obbligo di comunicare i propri impegni nazionali non vincolanti, detti "contributi intesi determinati a livello nazionale" o, per usare l'espressione inglese comunemente utilizzata "*intended nationally determined contributions*" (INDCs)⁸. In termini strettamente giuridici, quindi, la distinzione tra Paesi più sviluppati da un lato e tutti gli altri dall'altro, non scompare definitivamente, ma rimane in effetti in vigore solamente per alcuni specifici profili, come ad esempio quello del finanziamento delle iniziative per la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici da realizzarsi nei paesi più poveri, che dovrebbero essere finanziate prevalentemente con contributi (volontari) forniti dai Paesi più sviluppati, i quali si sono impegnati nell'obiettivo collettivo di fornire almeno 100 miliardi di dollari all'anno, a partire dal 2020, in connessione con l'attuazione dell'Accordo di Parigi.

Con riferimento ai principali elementi negativi dell'Accordo di Parigi, ossia alle sue ombre, è importante rilevare innanzitutto come esso segni il definitivo passaggio da un sistema basato su obblighi giuridici vincolanti, determinati a livello internazionale, come era quello del Protocollo di Kyoto, ad un sistema basato su impegni di tipo volontario, stabiliti dalle Parti a livello nazionale. In tal senso, come stato rilevato ad esem-

⁸ Si veda l'articolo 4, Accordo di Parigi (Paris Agreement).

pio in dottrina da Bodansky in uno dei primi commenti a caldo sugli aspetti giuridici dell'Accordo di Parigi⁹, tale elemento non è realmente una novità di Parigi, in quanto si limita a sancire quanto era già emerso, al di fuori di un vero e proprio accordo vincolante, nel documento conclusivo della Conferenza di Copenhagen del 2009. Infatti, anche se tale Conferenza non aveva prodotto lo sperato accordo sui cambiamenti climatici, aveva in effetti già sancito la sostanziale condivisione delle Parti della Convenzione Quadro rispetto alla necessità di abbandonare l'approccio basato sugli obblighi vincolanti che caratterizzava il Protocollo di Kyoto a favore di un approccio più flessibile, caratterizzato da obblighi stabiliti a livello nazionale dalle singole parti contraenti della Convenzione Quadro. In questo senso, l'Accordo di Parigi non si presenta quindi come un documento totalmente innovatore, ma semplicemente come uno strumento giuridico che ratifica una decisione politica che risale già a qualche anno fa.

Vi è però nell'Accordo di Parigi un elemento connesso a tale passaggio ad un sistema basato su impegni tipo volontario stabiliti a livello nazionale, rispetto al quale l'accordo in questione contiene invece elementi di novità rispetto a quanto le Parti avevano ipotizzato a Copenhagen nel 2009 e negli anni immediatamente successivi. Nell'impostazione di Copenhagen, infatti, il passaggio verso un sistema più flessibile, non più basato su obblighi di tipo vincolante come era quello del Protocollo di Kyoto, doveva essere accompagnato dalla predisposizione di un sistema internazionale obbligatorio di monitoraggio e verifica del rispetto degli impegni determinati a livello nazionale dalle Parti contraenti. Secondo tale impostazione, si sarebbe quindi dovuti passare da un sistema basato su obblighi sostanziali di riduzione delle emissioni ad un sistema basato su obblighi procedurali, garantito dall'esistenza di un sistema internazionale di monitoraggio e controllo sul rispetto degli impegni volontari determinati a livello nazionale dalle Parti. Nell'Accordo di Parigi, tuttavia, vi è stata una ulteriore evoluzione di tale impostazione, in senso di una ancora maggiore flessibilità lasciata agli Stati. Nel nuovo sistema stabilito a Parigi, infatti, non viene previsto nessun sistema internazionale di monitoraggio e verifica sul rispetto degli impegni nazionali fissati dalle Par-

⁹ D. BODANSKY, *Reflections on the Paris Conference*, in *Opinio Juris*, in <http://opiniojuris.org/2015/12/15/reflections-on-the-paris-conference/> (ultimo accesso 18 dicembre 2015).

ti contraenti; questo è invece sostituito da un “quadro di riferimento basato sulla trasparenza” (“*transparency framework*”), disciplinato dall’articolo 13 dell’Accordo, al fine di concedere un ampio grado di flessibilità alle Parti. Tale quadro di riferimento basato sulla trasparenza dovrebbe funzionare secondo modalità, procedure e linee guida che dovranno essere stabilite successivamente dalla Conferenza delle Parti dell’accordo stesso. L’elemento essenziale su cui tale sistema si dovrebbe basare è comunque già stabilito dallo stesso articolo 13 dell’Accordo di Parigi, il quale prevede che le Parti avranno l’obbligo di fornire in modo regolare informazioni consistenti, in primo luogo, in un rapporto sugli inventari nazionali delle emissioni di anidride carbonica ed, in secondo luogo, su tutto quanto necessario per consentire di “tracciare” i progressi fatti da ciascuna Parte nell’attuazione dei propri obiettivi nazionali. Come si vede, anche se i precisi contorni di tale quadro di riferimento basato sulla trasparenza appaiono ancora non molto chiari, e potranno certamente essere resi più efficaci ed incisivi di quanto non possa, a prima vista, apparire oggi, risulta evidente come un tale sistema appaia molto blando e presenti notevoli rischi, dal momento che l’eccessiva flessibilità concessa alle Parti potrebbe rivelarsi di fatto incompatibile con il raggiungimento dell’obiettivo generale previsto dall’Accordo di Parigi di contenimento dell’aumento della temperatura media globale ben al di sotto dei 2° centigradi o addirittura entro gli 1,5° centigradi rispetto ai livelli pre-industriali.

Tale considerazione appare inoltre rinforzata da un altro elemento dell’Accordo di Parigi, relativo in particolare al sistema di *compliance* introdotto dall’articolo 15 dell’Accordo stesso. Infatti, ad una prima lettura delle poche e scarse disposizioni dell’articolo 15, che come detto istituisce il sistema di *compliance* dell’Accordo di Parigi risulta subito evidente che il nuovo meccanismo si pone esclusivamente come un sistema di tipo facilitativo (“*facilitative in nature*”), molto più simile a quello previsto ad esempio dal Protocollo di Montreal sulla protezione dello strato di ozono che non a quello, fortemente più avanzato, previsto dal Protocollo di Kyoto sui cambiamenti climatici. Come noto, infatti, quest’ultimo sistema di *compliance* oltre alla presenza di un elemento facilitativo prevedeva, accanto a questo, un elemento quasi-sanzionatorio, che lo rendeva un meccanismo di *compliance* molto avanzato nel panorama del diritto internazionale dell’ambiente¹⁰. In questo senso, quin-

¹⁰ Sul sistema di compliance del Protocollo di Kyoto si veda M. MONTINI, *Il meccanismo di compliance del Protocollo di Kyoto*, in M. MONTINI (a cura di), *Il*

di, sembra che l'Accordo di Parigi segni un sostanziale passo indietro rispetto alle caratteristiche innovative che erano state previste dal precedente Protocollo di Kyoto sui cambiamenti climatici. Un'ulteriore caratteristica dell'Accordo di Parigi che presenta elementi di una certa rilevanza, contraddistinti allo stesso tempo sia da luci che da ombre, è rappresentata dal sistema di monitoraggio periodico dello stato di attuazione dell'Accordo, previsto all'articolo 14. Tale sistema prevede che la Conferenza delle Parti dell'Accordo verifichi periodicamente lo stato di attuazione dell'Accordo stesso, al fine di monitorare il progresso collettivo verso il raggiungimento degli obiettivi di lungo termine dell'Accordo, rappresentati *in primis* dall'obiettivo generale del contenimento dell'aumento medio della temperatura globale entro i 2° centigradi. A tal fine, l'articolo 14 prevede che tale monitoraggio periodico dello stato di attuazione dell'Accordo abbia luogo ogni cinque anni, senza la necessità di una procedura di revisione formale dell'Accordo stesso. In aggiunta a quanto detto, è interessante notare che l'articolo 14 stabilisce altresì che l'esito del monitoraggio periodico appena descritto dovrà costituire la base informativa per l'adeguamento ed il rafforzamento degli impegni delle Parti, determinati a livello nazionale. Il suddetto sistema di monitoraggio periodico dello stato di attuazione dell'Accordo rappresenta senza dubbio un elemento innovativo di grande rilevanza ed interesse, anche se purtroppo il suo effettivo avvio è previsto solo a partire dal 2023, cinque anni dopo la data in cui le Parti Contraenti dovranno definire i loro impegni nazionali (iniziali) e ben 8 anni dopo la conclusione dell'Accordo stesso. L'esistenza di un così lungo lasso temporale da qui al momento della prima revisione del progresso collettivo verso il raggiungimento degli obiettivi di lungo termine dell'Accordo non appare infatti adeguata rispetto all'urgente rischio dei cambiamenti climatici (*urgent threat of climate change*), evidenziato anche nel preambolo dell'Accordo di Parigi. Tale urgente rischio richiederebbe invece un monitoraggio costante del progresso collettivo verso il raggiungimento dall'obiettivo generale del contenimento dell'aumento medio della temperatura globale entro i 2° centigradi, conseguente all'attuazione degli impegni determinati a livello nazionale da tutte le Parti contraenti. Se quindi è da salutare senz'altro in termini positivi l'introduzione di un tale meccanismo di revisione periodica del progresso collettivo, da svolgersi a cadenza quinquennale, appare

Protocollo di Kyoto ed il Clean Development Mechanism: aspetti giuridici e istituzionali. L'esperienza nei Balcani, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 71-96.

certamente meno felice la previsione che il primo appuntamento per tale processo di revisione avrà luogo solamente nel 2023.

Merita infine una particolare menzione un altro elemento nell'Accordo di Parigi che presenta caratteristiche sia positive che (potenzialmente) anche negative. Tale elemento consiste nell'impegno delle Parti più sviluppate, già menzionato sopra, di mettere a disposizione dei Paesi più poveri un fondo pari ad almeno 100 miliardi di dollari all'anno, a partire dal 2020, per la realizzazione di iniziative finalizzate all'attuazione dell'Accordo di Parigi, e più in generale per il rafforzamento della lotta contro i cambiamenti climatici¹¹. Tale impegno finanziario delle Parti più sviluppate risulta sicuramente significativo, anche se rimane da vedere se (e come) esso sarà effettivamente attuato nel corso del tempo. Inoltre, è opportuno sottolineare che un tale impegno finanziario potrebbe innescare sinergie positive anche in relazione all'attuazione del nuovo meccanismo per la mitigazione delle emissioni di gas serra e il supporto dello sviluppo sostenibile, il cosiddetto "meccanismo per lo sviluppo sostenibile", previsto all'articolo 6 dell'Accordo di Parigi. Tale nuovo meccanismo, che potrebbe rappresentare un'evoluzione del meccanismo *Clean Development Mechanism* (CDM) già previsto dal Protocollo di Kyoto, contiene in sé la possibilità di contribuire all'obiettivo della mitigazione delle emissioni globali promuovendo allo stesso tempo la realizzazione di percorsi di sviluppo sostenibile per le Parti contraenti coinvolte.

Il potenziale positivo che caratterizza sia l'impegno finanziario delle Parti, sia l'attuazione del nuovo meccanismo di flessibilità previsto dall'Accordo di Parigi si potrà tuttavia realizzare pienamente solo a condizione che le Parti contraenti interessate siano animate dall'effettiva volontà di perseguire percorsi di sviluppo sostenibile. Se questo avverrà, sia l'impegno finanziario, che l'attuazione del nuovo "meccanismo per lo sviluppo sostenibile" potrebbero altresì consentire di promuovere la realizzazione di investimenti internazionali finalizzati al raggiungimento di risultati positivi sia nell'ottica della lotta contro i cambiamenti climatici che in quella della promozione dello sviluppo sostenibile, sulla falsariga del modello di integrazione promosso, tra l'altro, anche dall'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, ed in particolare dall'obiettivo n. 13 degli obiettivi per lo sviluppo sostenibile ("*sustainable development goals*" – SDGs), già citati sopra. In questo senso, l'Accordo di Parigi po-

¹¹ Si veda Decision FCCC/CP/2015/L.9, cit. *supra* nota 1, § 54 e 115.

trebbe costituire un importante primo passo nell'ottica di tale integrazione sistemica tra gli obiettivi della lotta contro cambiamenti climatici e gli obiettivi dello sviluppo sostenibile. Di conseguenza, la sua rilevanza potrebbe potenzialmente andare ben aldilà del raggiungimento dell'obiettivo generale dell'accordo stesso, vale a dire il contenimento dell'aumento della temperatura media globale ben al di sotto dei 2° centigradi rispetto ai livelli pre-industriali. Se tuttavia, tale positiva integrazione sistemica non si realizzasse, l'attuazione dell'Accordo di Parigi potrebbe avere invece addirittura effetti perversi sui percorsi di sviluppo sostenibile di alcuni Paesi, dal momento che potrebbe paradossalmente incentivare la realizzazione di progetti di investimento internazionale che, malgrado i loro positivi effetti in termini di riduzione delle emissioni di gas serra, potrebbero non necessariamente sempre portare a conseguenze altrettanto positive in termini di effettivo contributo allo sviluppo sostenibile dei territori interessati¹².

3. *Quale giudizio complessivo sull'Accordo di Parigi?*

Alla luce dell'analisi svolta sopra, che come detto rappresenta un'analisi a caldo dell'Accordo appena concluso, risulta quindi difficile dare un giudizio complessivamente positivo o negativo dell'Accordo di Parigi. Vi sono infatti nell'Accordo in questione sia elementi positivi, che elementi negativi che possono facilmente far propendere il giudizio in un senso o nell'altro. In tal senso, risulta estremamente interessante quanto sostenuto, all'indomani della conclusione dell'Accordo, dal giornalista Monbiot nelle pagine del quotidiano inglese *The Guardian*, in un articolo ripubblicato tradotto in italiano da *Internazionale*, secondo il quale, l'Accordo di Parigi “rispetto a quello che avrebbe potuto essere, è un miracolo. Rispetto a quello che avrebbe dovuto essere, è un disastro”¹³.

Tale giudizio, che ad una prima lettura potrebbe sembrare piuttosto “forte”, può invece dirsi sostanzialmente corretto, se, in estrema sintesi,

¹² Su questo tema si veda M. MONTINI, *Investimenti internazionali, protezione dell'ambiente e sviluppo sostenibile*, Giuffrè, Milano, 2015, in particolare pp. 217-230; vedi anche M. MONTINI, *The rise of internal environmental conflicts within the green economy*, in *The Italian Yearbook of International Law*, Vol. XXIV, 2015, pp. 95-112.

¹³ G. MONBIOT, *L'accordo sul clima è pieno di promesse che si possono rimandare*, in *Internazionale*, 13 dicembre 2015, <http://www.internazionale.it/opinione/george-monbiot/2015/12/13/l-accordo-sul-clima-parigi-fallimento-promesse>.

si considera la portata complessiva dell'Accordo raggiunto a Parigi da un punto di vista prettamente formale oppure invece prettamente sostanziale. Infatti, da un punto di vista formale non si può negare che l'Accordo di Parigi rappresenti certamente un grande passo avanti dopo il fallimento eclatante dei negoziati di Copenhagen di cinque anni fa ed in considerazione della grande difficoltà di trovare un accordo condiviso da tutti i Paesi della comunità internazionale fino a pochi mesi fa. Da tale punto di vista, va quindi riconosciuto che l'Accordo di Parigi è certamente un grande successo, se non addirittura un miracolo. D'altro canto, tuttavia, da un punto di vista sostanziale va rilevato che l'Accordo di Parigi potrebbe essere effettivamente un fallimento, o addirittura un disastro, in considerazione del suo potenzialmente insufficiente contributo alla lotta contro i cambiamenti climatici. Si deve infatti considerare che, secondo quanto rilevato dal prestigioso istituto di ricerca *World Resources Institute* (WRI) sulla base di una dettagliata analisi di numerosi studi scientifici sul tema¹⁴, il contributo collettivo della riduzione delle emissioni di gas serra che dovremo attenderci alla luce della sommatoria degli impegni nazionali delle Parti annunciati prima della Conferenza di Parigi non risulta assolutamente in linea con il raggiungimento dell'obiettivo di mantenere l'aumento medio della temperatura a livello globale ben al di sotto dei 2° centigradi. Tale obiettivo, come ampiamente detto sopra, è stato fatto proprio dall'Accordo di Parigi come l'obiettivo minimo da raggiungere, unitamente all'impegno delle Parti di mettere in atto ulteriori sforzi per cercare di limitare l'incremento della temperatura addirittura entro gli 1,5° centigradi, rispetto ai livelli pre-industriali. In tal senso, va tuttavia rilevato che la traiettoria di controllo e riduzione delle emissioni che potrebbe conseguire all'attuazione dell'Accordo di Parigi potrebbe veramente portare ad un disastro, in quanto potrebbe ingenerare l'erronea convinzione che il raggiungimento dell'obiettivo di mantenere l'aumento medio della temperatura a livello globale ben al di sotto dei 2° centigradi sia a portata di mano, mentre esso appare assolutamente distante, sulla base di quanto le Parti hanno per adesso dichiarato di volere (e/o poter) fare nei prossimi anni, con riferimento al controllo dell'aumento tendenziale delle loro emissioni di gas serra e/o alla riduzione effettiva delle stesse.

¹⁴ Vedi *World Resources Institute* (WRI), *Insider: Why Are INDC Studies Reaching Different Temperature Estimates?*, 9 November 2015, <http://www.wri.org/blog/2015/11/insider-why-are-indc-studies-reaching-different-temperature-estimates>.

MASSIMILIANO MONTINI

L'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici

Dopo anni di lunghi e complessi negoziati, nel dicembre 2015, le Parti hanno finalmente concluso un nuovo accordo internazionale sui cambiamenti climatici, detto Accordo di Parigi, che dovrà sostituire il Protocollo di Kyoto a partire dal 2020.

Non è facile dare un giudizio complessivamente positivo o negativo dell'Accordo di Parigi. Vi sono infatti nell'Accordo sia elementi positivi che elementi negativi, che possono far propendere il giudizio in un senso o nell'altro. Infatti, da un punto di vista formale, non si può negare che l'Accordo di Parigi rappresenti certamente un grande passo avanti dopo il fallimento eclatante dei negoziati di Copenhagen del 2009. Da tale prospettiva, va quindi riconosciuto che l'Accordo di Parigi è certamente un grande successo, se non addirittura un miracolo. D'altro canto, da un punto di vista sostanziale, va rilevato che l'Accordo di Parigi potrebbe rivelarsi invece un sostanziale fallimento, o addirittura un disastro, in considerazione del suo potenzialmente insufficiente contributo alla lotta contro i cambiamenti climatici. Ciò è dovuto al fatto che, almeno per il momento, esso non appare in linea con l'obiettivo di mantenere l'aumento medio della temperatura a livello globale ben al di sotto dei 2° centigradi, il quale rappresenta il punto di riferimento per l'Accordo stesso ed è considerato dalla comunità scientifica come l'obiettivo minimo da perseguire per prevenire effetti potenzialmente irreversibili nel nostro Pianeta.

Sulla base di tali premesse, il presente articolo presenta una analisi "a caldo" dei principali elementi positivi e negativi dell'Accordo di Parigi, al fine di formulare un primo giudizio sulla sua portata nell'ambito del diritto internazionale per la lotta contro i cambiamenti climatici.

After many years of long and complex negotiations, in December 2015, the Parties finally concluded a new international agreement on climate change, namely the Paris Agreement, which is meant to substitute the Kyoto Protocol, starting from 2020.

It is not easy to give a thoroughly positive or negative judgement on the Paris Agreement. In fact, it may look profoundly different depending on the point of view from which it is observed. If one looks at it from a formal point of view it may appear a great success, or even a miracle, if compared to the failure experienced at the Copenhagen Conference in 2009 and the enormous difficulties which had characterised the international negotiations on climate change so far. If, however, one looks at it from a substantial point of view it may appear a failure, or even a disaster, since, at least so far, it does not seem able to keep the average increase of the temperature in the atmosphere below the 2° C level, which represents the reference point for the Agreement itself and is considered by the scientific community as the threshold not to be overcome in order to avoid potentially irreversible consequences for our Planet.

On the basis of such premises, the present article presents an analysis "at first glance" of the main positive and negative features of the Paris Agreement, in order to provide a initial judgement on its relevance in the framework of international climate change law.

Gli Ambiti territoriali di caccia tra pubblico e privato¹

GIUSEPPE MANFREDI

1. Premessa: il problema e le sue implicazioni. - 2. La legislazione statale e regionale. 3. Gli orientamenti giurisprudenziali. - 4. Le ragioni delle oscillazioni giurisprudenziali: i predecessori degli Ambiti territoriali di caccia. - 5. (*segue*): e l'evoluzione della nozione di Ente pubblico. - 6. (*segue*): e le privatizzazioni delle strutture amministrative. - 7. La natura degli Ambiti territoriali di caccia, e le ricadute in termini di disciplina applicabile.

1. *Premessa: il problema e le sue implicazioni*

Gli Ambiti territoriali di caccia, gli organismi che vengono definiti correntemente con la sigla ATC, ovviamente hanno un rilievo centrale per quanto riguarda l'attività venatoria, perché ai sensi dell'art. 14 della legge n. 157/1992 essi sono incaricati di gestire la caccia programmata, *i.e.* quella prevista dalla pianificazione faunistico-venatoria.

Gli Ambiti territoriali assumono però rilievo anche per quanto riguarda la tutela dell'ambiente: una parte dei loro compiti si sostanzia in interventi di tutela ambientale², e la giurisprudenza costituzionale non di

¹ Il testo rielabora una relazione presentata al convegno *La caccia e l'ambiente. Profili giuridici, antropologici, etici e di sostenibilità*, Venezia, Università Cà Foscari, 5 giugno 2015.

² In particolare secondo il comma 11 dell'art. 14 della legge n. 157, per cui l'organi-

rado afferma che anche le norme statali in tema di ATC si ricollegano alla materia trasversale dell'ambiente di cui alla lett. s) del comma 2 dell'art. 117 Cost., e, dunque, che esse sono inderogabili da parte del legislatore regionale - ad esempio, nella sentenza n. 142/2013 è stata considerata tale la previsione dell'art. 14 che prevede che gli ATC hanno dimensione sub-provinciale, e nelle sentenze nn. 268/2010 e 165/2009 quelle sulla composizione degli organi direttivi³.

Ma a quanto mi consta almeno negli ultimi anni la letteratura giuridica non ha avuto occasione di occuparsi della disciplina degli Ambiti territoriali, che pure ha aspetti che meritano di essere chiariti: a partire dalla natura stessa degli organismi in parola.

Porsi il problema della natura giuridica degli Ambiti territoriali di caccia infatti non è un sintomo di quella foga classificatoria e tassonomica che spesso affligge anche i giuristi - o almeno non è solo un sintomo di questa afflizione.

Dato che le norme di legge statale o regionale specificamente dedicate agli ATC non regolano ogni aspetto dell'organizzazione e dell'attività di questi organismi, dalla soluzione del problema dipende l'individuazione del regime giuridico generale applicabile agli Ambiti: il che ovviamente ha una serie di implicazioni di rilievo concreto tutt'altro che indifferente.

Ad esempio, per quanto riguarda le responsabilità dei componenti degli

simo di gestione degli ATC *“promuove e organizza le attività di ricognizione delle risorse ambientali e della consistenza faunistica, programma agli interventi per il miglioramento degli habitat, provvede all'attribuzione di incentivi economici ai conduttori dei fondi rustici per: a) la ricostituzione di una presenza faunistica ottimale per il territorio; le coltivazioni per l'alimentazione naturale dei mammiferi e degli uccelli soprattutto nei terreni dismessi da interventi agricoli ai sensi del regolamento (CEE) n. 1094/88 del Consiglio del 25 aprile 1988; il ripristino di zone umide e di fossati; la differenziazione delle colture; la coltivazione di siepi, cespugli, alberi adatti alla nidificazione; b) la tutela dei nidi e dei nuovi nati di fauna selvatica nonché dei riproduttori ...”*.

³ Ovviamente queste sentenze si inseriscono nell'orientamento della giurisprudenza della Consulta che, dopo la riforma costituzionale del 2001, a partire dalla sentenza n. 536 del 1992 (su cui per quanto qui interessa si veda almeno le considerazioni di N. OLIVETTI RASON, *Tutela dell'ambiente: il giudice delle leggi rimane fedele a sé stesso*, in *Foro it.*, 2003, I, pp. 696 ss., A. ANZON, *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Giur. Cost.*, 2003, pp. 1149 e ss., P. BRAMBILLA, *L'evoluzione del riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di protezione della fauna e di attività venatoria: il valore ambiente contro la materia caccia*, in questa *Rivista*, 2003, pp. 543 e ss.) riconduce alla materia ambiente la più parte delle norme della legge n. 157.

organi direttivi degli ATC (che talora vengono in gioco anche a causa delle tensioni che si verificano tra le componenti venatoria, ambientalista e agricola degli organi direttivi), dato che se il problema viene risolto in un senso i membri degli organi sono soggetti alle responsabilità, abbastanza blande, a cui vanno incontro gli amministratori delle associazioni private regolate dal libro primo del Codice civile; mentre se viene risolto altrimenti questi soggetti potrebbero essere chiamati a rispondere dei danni provocati all'organismo avanti la Corte dei Conti, e magari avanti il giudice penale per reati quali l'abuso in atti d'ufficio, la concussione, il peculato.

Ma implicazioni vi sono anche per quanto la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti degli Ambiti, oppure riguardo alla applicabilità o meno delle procedure di evidenza pubblica previste dalla legge e dal regolamento di contabilità dello Stato o dal Codice dei contratti pubblici quando si intende stipulare un contratto, ecc.

2. *La legislazione statale e regionale*

La legislazione statale non si cura di definire la natura degli organismi in parola.

L'art. 14 della legge n. 157/1992, dopo aver previsto nel comma 1 che *“le Regioni, con apposite norme, sentite le organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale e le province interessate, ripartiscono il territorio agro-silvo-pastorale destinato alla caccia programmata ai sensi dell'articolo 10, comma 6, in ambiti territoriali di caccia, di dimensioni subprovinciali, possibilmente omogenei e delimitati da confini naturali”*, detta disposizioni sui compiti degli Ambiti, sull'accesso a essi dei cacciatori, ecc., ma riguardo all'organizzazione degli ATC si limita a stabilire la composizione degli organi direttivi, per così dire quadripartita, perché nel comma 10 dispone che in essi *“deve essere assicurata la presenza paritaria, in misura pari complessivamente al 60 per cento dei componenti, dei rappresentanti di strutture locali delle organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale e delle associazioni venatorie nazionali riconosciute, ove presenti in forma organizzata sul territorio. Il 20 per cento dei componenti è costituito da rappresentanti di associazioni di protezione ambientale presenti nel Consiglio nazionale per l'ambiente e*

il 20 per cento da rappresentanti degli Enti locali".

Va poi segnalato che questa disposizione nel comma 11 fa riferimento a "l'organismo di gestione" degli Ambiti territoriali, mentre nei commi 8 e 10 fa cenno agli "organi direttivi" degli ATC, e nel comma 14 a "l'organo di gestione" dei medesimi.

Indicazioni univoche invece si rinvencono senz'altro nella legislazione regionale.

Certo, alcune leggi regionali (ad esempio, quelle della Campania⁴) sembrano seguire l'esempio del legislatore statale, e dunque non si pongono il problema (o, se si vuole, ne lasciano la soluzione all'interprete), ma la più parte dei testi normativi emanati dalle Regioni concorda nell'affermare che gli Ambiti hanno natura privatistica, anche se lo fa utilizzando formule diverse.

Ad esempio, la legge del Lazio definisce l'Ambito come "associazione privata di secondo grado formata dagli enti locali territorialmente interessati e dalle Associazioni agricole, venatorie nazionalmente riconosciute ed ambientaliste"⁵, quella delle Marche parla di "comitato preposto alla gestione dell'ambito", precisando però che "per quanto non espressamente disciplinato dalla presente legge e dallo statuto, i comitati di cui al presente articolo sono regolati secondo le disposizioni di cui al libro I, titolo II, capo III del Codice civile, in quanto applicabile"⁶ (ossia dalle norme civilistiche sulle associazioni non riconosciute e sui comitati), mentre quella del Piemonte considera gli ATC associazioni riconosciute, ove li definisce "strutture associative di diritto privato aventi personalità giuridica riconosciuta ai sensi del Codice civile in considerazione delle finalità d'interesse pubblico perseguite"⁷.

Anche altre leggi regionali sembrano poi andare in tal senso: la legislazione del Veneto parla di "struttura associativa che non ha fini di lucro"⁸, e identica definizione si ritrova pure nelle leggi dell'Emilia-Romagna⁹ e della Toscana¹⁰ - anche se la legge toscana soggiunge che a

⁴ Faccio riferimento alle due leggi campane in tema di caccia che si sono succedute a partire dagli anni novanta, la L.R. n. 8/1996 e la L.R. n. 26/2012.

⁵ Art. 28 della L.R. Lazio n. 17/1995.

⁶ Art. 18 della L.R. Marche n. 7/1995.

⁷ Art. 18 della L.R. Piemonte n. 70/1996.

⁸ Art. 21 della L.R. Veneto n. 50/1993.

⁹ Art. 31 della L.R. Emilia-Romagna n. 8/1994.

¹⁰ Art. 11 della L.R. Toscana n. 3/1994.

questa struttura “sono affidati compiti di rilevanza pubblicistica connessi all’organizzazione del prelievo venatorio e alla gestione faunistica del territorio di competenza finalizzati al perseguimento degli obiettivi stabiliti nel piano faunistico-venatorio”.

Certo, è vero che secondo un noto principio interpretativo la definizione legislativa – se si preferisce, il *nomen iuris* – non vincola l’interprete, perché si tende a “privilegiare la norma estratta dall’enunciato non definitorio rispetto a quella estratta dalla definizione legislativa”¹¹.

Ma in assenza di indicazioni contrarie è scontato che dalla definizione legislativa non si deve e non si può discostarsi, sicché alla stregua delle formule che si ritrovano nelle leggi regionali si potrebbe concludere che il problema è risolto, e che gli Ambiti hanno natura sicuramente privatistica – e tutt’al più resterebbe da decidere se essi sono persone giuridiche o associazioni non riconosciute nelle Regioni che non hanno scelto tra l’una e l’altra qualificazione: il che però è un problema di importanza solo secondaria, per tacer d’altro perché la giurisprudenza civile da tempo considera direttamente applicabili alle associazioni non riconosciute tutte le norme sulle associazioni riconosciute che non presuppongono la personalità giuridica¹².

3. *Gli orientamenti giurisprudenziali*

Ciò posto, di primo acchito potrebbe stupire la varietà delle opinioni sulla qualificazione di questi organismi che invece si ritrova nelle pronunzie dei giudici civili, amministrativi e contabili.

Ora, vi sono sentenze che condividono senz’altro la qualificazione privatistica che viene affermata nella più parte delle leggi regionali: sicuramente orientata in questo senso è ad esempio la sentenza n. 688/2008 della Corte d’Appello di Potenza¹³.

Ma questa pronunzia è stata annullata dalla Sezione Lavoro della Cassazione con la sentenza n. 16467/2012, che per contro ha affermato che

¹¹ G. TARELLO, *L’interpretazione della legge*, Milano, 1980, p. 239.

¹² Si veda, per tutti, F. GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati*, in *Commentario Scialoja-Branca del codice civile*, Bologna-Roma, 1976, pp. 177 e ss., e cfr. A. FUSARO, *L’associazione non riconosciuta. Modelli normativi ed esperienze atipiche*, Padova, 1991, *passim*.

¹³ In *jusexplorer.it*.

gli ATC sono senz'altro enti pubblici, sostenendo che *“l'essere gli ATC disciplinati direttamente dalla legge su aspetti sostanziali concernenti la stessa composizione dei loro Comitati direttivi, il carattere certamente pubblicistico dei fini perseguiti trascendenti una dimensione puramente privata, il collegamento tra la materia in esame e la regolamentazione sovranazionale, la presenza di forme di finanziamento non collegate al mercato e di poteri di controllo e vigilanza da parte degli enti pubblici territoriali (peraltro ricordate anche nella sentenza impugnata) portano a concludere per il carattere di ente pubblico dell'ATC”*¹⁴.

Nella giurisprudenza amministrativa si rinvencono poi sentenze che addirittura negano che gli ATC abbiano autonoma soggettività giuridica: ad esempio, T.A.R. Campania, Sez. III, n. 9662/2007, che, riprendendo una affermazione già espressa nella sentenza n. 4640/2001 del medesimo Tribunale, sostiene che *“gli Ambiti territoriali di caccia - previsti ed istituiti ai sensi e per gli effetti degli articoli 14 della legge n. 157/1992 e 36-38 della legge regionale n. 8/1996 - oltre a configurare ripartizioni geografiche del territorio agro-silvo-pastorale costituiscono, quali strumenti attuativi della gestione programmata della caccia, organi amministrativi promananti dalla Amministrazione provinciale territorialmente competente e quindi come tali sono privi di personalità giuridica”*.

Altre pronunzie invece sostengono che gli Ambiti hanno sì natura privata, ma svolgono funzioni pubblicistiche, in quanto tali regolate dal diritto pubblico: ad esempio, Corte Conti, Sez. II, n. 135/2001, Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 1504/2009, T.A.R. Liguria, n. 907/2013.

La sentenza n. 1146/2012 del T.A.R. Toscana segue poi questo stesso ordine di idee, ma precisa che gli ATC sono organismi di diritto pubblico¹⁵.

Riassumendo, nella giurisprudenza odierna emergono dunque ben quattro diverse posizioni, che volendo potremmo sistemare secondo una direttrice che dal privato va al pubblico, ossia: a) gli Ambiti territoriali di caccia sono *tout court* soggetti privati; b) gli Ambiti sono soggetti privati, ma svolgono funzioni pubbliche (secondo una variante, sono organismi di diritto pubblico); c) gli Ambiti sono Enti pubblici; d) gli Ambiti sono meri organi provinciali.

¹⁴ In *Giust. civ. mass.*, 2012, p. 1150, e in *jusexplorer.it*.

¹⁵ Le sentenze dei giudici amministrativi citate nel testo possono leggersi in *giustizia-amministrativa.it*, e quella della Corte dei Conti in *cortedeiconti.it*.

4. *Le ragioni delle oscillazioni giurisprudenziali: i predecessori degli Ambiti territoriali di caccia*

Pur di fronte a un panorama così variegato sarebbe però affrettato pensare che le oscillazioni della giurisprudenza sono dovute al caso.

Quindi possiamo evitare di scomodare i luoghi comuni della letteratura giuridica che lamenta la casualità delle decisioni giudiziarie, quali la giustizia del giudice Bridoye o quella dei cadì ottomani, perché qui in realtà si è verificato qualcosa di diverso.

Volendo si potrebbe parlare di precomprensione, di effetto *framing*, ecc., ma comunque in ottica giusrealistica - in definitiva, l'unica che si può adottare per comprendere non come va interpretato il diritto, ma com'è stato interpretato e applicato in concreto - è noto che la lettura di un testo normativo viene influenzata da fattori culturali di vario tipo, e in particolare dalle idee correnti nella cultura giuridica.

E riguardo agli Ambiti territoriali mi pare che le oscillazioni giurisprudenziali siano dovute in primo luogo a ciò che potremmo definire l'inerzia, o il trascinamento culturale delle qualificazioni degli organismi che sono i predecessori degli odierni Ambiti territoriali di caccia.

Anche prima dell'emanazione della legge n. 157/1992 vi erano infatti diversi tipi di strutture tramite le quali si realizzava la partecipazione alle funzioni amministrative in tema di caccia delle associazioni venatorie e delle organizzazioni agricole - e, a partire dagli anni sessanta dello scorso secolo, anche delle associazioni ambientaliste.

La prima di queste era il Comitato provinciale della caccia che era previsto dall'art. 82 del testo unico delle norme per la protezione della selvaggina e per l'esercizio della caccia *ex* R.D. n. 1016/1939, in cui dopo le modifiche recate al T.U. dalla legge n. 799/1967 sedevano appunto anche rappresentanti delle associazioni dei cacciatori e degli agricoltori, nonché un rappresentante dell'associazione pro natura.

Per com'era disciplinato, era evidente che il Comitato non aveva soggettività autonoma, trattandosi piuttosto di mero organo collegiale - seppure con "ordinamento autonomo" - originariamente del Ministero dell'Agricoltura, e poi della Provincia¹⁶.

¹⁶ Il testo dell'art.82 del T.U. come modificato dalla legge del 1967 prevedeva: "Con provvedimento del presidente della Giunta provinciale è costituito, in ciascuna Provincia, il Comitato provinciale della caccia, organo dell'Amministrazione provin-

La legge n. 968/1977 (*“Principi generali e disposizioni per la protezione e la tutela della fauna e la disciplina della caccia”*) nell’art. 5 aveva poi previsto che Regioni ed Enti da esse delegati per l’espletamento delle funzioni in tema di caccia potessero avvalersi *“della partecipazione e della collaborazione delle associazioni venatorie nazionali riconosciute, delle associazioni naturalistiche e protezionistiche nazionali, di esperti in scienze naturali (zoologi ed ecologi) e delle associazioni professionali e sindacali degli imprenditori e dei lavoratori agricoli”*.

E nel comma 1 dell’art. 15 prevedeva che sempre le Regioni *“possono ... avvalersi di organismi a base associativa formati da rappresentanti delle organizzazioni nonché dagli esperti di cui al precedente art. 5, per la gestione sociale delle attività rivolte a un uso razionale del territorio per una migliore tutela della fauna selvatica”*, e nel comma 2 che esse *“possono altresì affidare la gestione di territori per l’esercizio della caccia, sempre in regime di caccia controllata, ad associazioni venatorie ed a strutture associative, aperte ai cacciatori residenti e ai proprietari e*

ziale con ordinamento autonomo. Esso si compone: a) del Presidente della Giunta provinciale o di un consigliere da lui delegato, in qualità di presidente del Comitato; b) del capo dell’Ispettorato provinciale dell’agricoltura o di un funzionario da lui delegato; c) del capo dell’Ispettorato ripartimentale delle foreste o di un funzionario da lui delegato; d) di un insegnante di scienze naturali (zoologia); e) di cinque cacciatori designati dagli organi provinciali delle associazioni venatorie di cui all’ art. 86 in misura proporzionata alla consistenza delle stesse e determinata dal Presidente della Giunta provinciale; f) di un rappresentante degli agricoltori; g) di un rappresentante dei coltivatori diretti; h) di un concessionario di riserva di caccia della Provincia; i) di un rappresentante provinciale dell’Ente nazionale per la protezione degli animali; l) di un rappresentante provinciale dell’Associazione nazionale pro natura. I membri di cui alle lettere e), f), g), h), i) ed l), sono nominati e revocati su proposta delle rispettive associazioni. Il Comitato elegge il vice presidente fra i membri di cui alla lettera e). Svolge le funzioni di segretario del Comitato un dipendente dell’Amministrazione provinciale nominato dal presidente della Giunta provinciale. Tutte le deliberazioni del Comitato sono rese esecutive dal suo presidente con apposito provvedimento, dopo la loro pubblicazione nelle forme consuete all’albo dell’Amministrazione provinciale. Contro dette deliberazioni è ammesso ricorso al Ministro per l’agricoltura e per le foreste. Il Comitato provinciale per la caccia ha sede presso l’Amministrazione provinciale. La revisione dei conti è affidata ad un Collegio composto da un funzionario dell’amministrazione provinciale, nominato dal presidente della Giunta provinciale, e da due membri, nominati dal Comitato provinciale della caccia. Il servizio di Cassa è affidato alla tesoreria dell’Amministrazione provinciale. Le spese per il personale dipendente dal Comitato provinciale della caccia e di quello ad esso assegnato sono a carico dell’Amministrazione provinciale”.

conduttori dei fondi compresi in tali territori, preferibilmente a dimensione comunale o intercomunale e con particolare riferimento alle zone vallive, alle zone umide, alle zone classificate montane e a quelle ad agricoltura svantaggiata”.

Sicché prima del 1992 la gestione del territorio faunistico poteva essere affidata anche a soggetti di natura privatistica, quali appunto le associazioni venatorie¹⁷.

5. Segue: e l'evoluzione della nozione di Ente pubblico

In secondo luogo, le oscillazioni in parola con tutta probabilità riflettono anche le perplessità che da sempre connotano la nozione di Ente pubblico.

Basti solo ricordare che a fine ottocento la soggettività pubblica era riconosciuta con certezza solo allo Stato, mentre si dubitava addirittura che la avessero gli altri enti territoriali, che talora venivano considerati meri organi statali¹⁸.

Quando poi nel novecento è iniziata l'enorme espansione della amministrazione per enti nuove perplessità si sono sostituite alle vecchie, in particolare perché gli Enti pubblici si sono frammentati in una molteplicità di figure, il che ha reso viepiù difficoltoso distinguerli dalle persone giuridiche private¹⁹.

Ed è noto pure che questo nuovo problema ha lungamente affaticato la giurisprudenza forense e dottrinale, che in un primo tempo è andata alla ricerca di criteri per l'individuazione degli Enti pubblici - quali la

¹⁷ Vero è che la Federazione italiana della caccia è stata trasformata da Ente pubblico in ente privato solo con il D.P.R. 23 dicembre 1978: ma è altrettanto vero che all'epoca vi erano già da tempo anche altre associazioni venatorie di natura privatistica, dato che la Corte Costituzionale con la nota sentenza n. 69/1962 (in *Giur. cost.*, 1962, pp. 738 e ss., con nota di V. CRISAFULLI, *In tema di libertà di associazione*) aveva dichiarato illegittime le norme che imponevano l'adesione obbligatoria dei cacciatori alla Federazione.

¹⁸ Sulle vicende della soggettività pubblica nella dottrina ottocentesca si veda B. SORDI, *Origine e itinerari scientifici della nozione di <Ente pubblico> nell'esperienza italiana*, in V. CERULLI IRELLI, G. MORBIDELLI (a cura di), *Ente pubblico ed Enti pubblici*, Torino, 1994, pp. 3 e ss., G. ROSSI, *Gli Enti pubblici*, Bologna, 1991, pp. 66 e ss.

¹⁹ Si veda, da ultimo, G. SCIULLO, *L'organizzazione amministrativa. I principi*, Torino, 2013, p. 174.

titolarità di poteri autoritativi, i fini perseguiti, il finanziamento pubblico, ecc. -, e, poi, dopo che questi criteri erano risultati di per sé soli insufficienti e inadeguati – ad esempio perché vi sono enti che non hanno poteri autoritativi, quali gli enti pubblici economici, perché finanziamenti pubblici vengono devoluti pure a soggetti privati, ecc.²⁰ -, ha tentato di rinvenire indici sintomatici della natura pubblica o privata degli enti, tra i quali si sarebbe dovuto svolgere un giudizio di prevalenza per giungere alla definitiva qualificazione dell'Ente esaminato: sennonché anche il giudizio di prevalenza era ben lungi dal fornire soluzioni certe, se si racconta “*che in un medesimo giorno due sezioni diverse della cassazione civile, sebbene applicando entrambe il criterio della prevalenza degli indici sintomatici, ne abbiano sentenziato per lo stesso ente (si trattava, mi pare, dell'ente di gestione dell'acquedotto pugliese) l'una la natura pubblica e l'altra quella privata ...*”²¹.

Negli anni novanta la dottrina sembrava però aver risolto il problema in base alla considerazione che il “*minimo comun denominatore*” delle figure pubbliche consiste nel fatto che per ciascuna di esse si è in presenza di una valutazione da parte di un ente territoriale “*della necessità dell'esistenza di tale figura*”, sicché “*è pubblico l'Ente la cui esistenza è considerata necessaria dall'ente territoriale*”²².

6. Segue: e le privatizzazioni delle strutture amministrative

Sennonché in questo stesso periodo la situazione si è nuovamente complicata perché è entrato in crisi lo stesso complessivo modello della amministrazione per Enti pubblici, mercé i notori processi di privatizzazione dell'organizzazione amministrativa.

Il che non comporta problemi definitivi di sorta quando la privatizzazione è sostanziale, ossia quando l'Ente viene trasformato in una società commerciale le cui azioni o le cui quote vengono cedute a privati: ma questi problemi invece sorgono quando la privatizzazione è meramente

²⁰ G. SCIULLO, *L'organizzazione*, cit., p. 175.

²¹ B. CAVALLO, *Teoria e prassi della pubblica organizzazione*, Milano, 2005, p. 285.

²² G. ROSSI, *Gli Enti*, cit., p. 265. In termini anche B. CAVALLO, *Teoria e PRASSI*, cit., pp. 286 e s., G. SCIULLO, *L'organizzazione*, cit., p. 176.

formale, ossia quando l'Ente diviene sì formalmente privato, ma resta sottoposto al controllo di altri soggetti pubblici, quali lo Stato o i Comuni.

Ora, le privatizzazioni formali sono un'espressione del paradigma del *new public management*, secondo il quale le Pubbliche amministrazioni devono adottare modelli di organizzazione e di azione aziendalistici mutuati dalle aziende private perché questi modelli vengono considerati più efficaci e più efficienti di quelli tradizionali²³: ma esse rappresentano anche una "fuga nel diritto privato", che consente di sottrarsi ai controlli e alle garanzie che circondano l'azione della Pubblica amministrazione.

Sicché non sono mancate sentenze della Corte dei Conti, del Consiglio di Stato e della Corte Costituzionale che hanno affermato che le società e le fondazioni derivanti dalla trasformazione di Enti pubblici conservano natura sostanzialmente pubblicistica, e che a esse continua dunque ad applicarsi in tutto o in parte la disciplina dei soggetti pubblici²⁴: in dottrina in proposito ormai si impiega correntemente la nozione di "*Enti pubblici in forma societaria*", oppure quella, più ampia e comprensiva, di "*Enti pubblici in forma privatistica*"²⁵.

A ciò si aggiunga che il diritto comunitario ha elaborato un altro sistema per reagire alla fuga delle strutture pubbliche nel diritto privato, ossia l'organismo di diritto pubblico, che nel nostro ordinamento attualmente è regolato dal Codice dei contratti pubblici del 2006.

In questo modo l'ambito soggettivo di applicazione di una disciplina pubblicistica (nella specie, quella delle procedure per l'affidamento dei contratti pubblici) viene individuato prescindendo dalla nozione di Ente pubblico, e impiegando una nozione diversa, trasversale ai soggetti pubblici e a quelli privati, dato che gli organismi in parola vengono identificati nei soggetti che, a prescindere dalla loro natura, subiscono comun-

²³ Si veda, in proposito, E. GUALMINI, *L'Amministrazione nelle democrazie contemporanee*, Roma – Bari, 2004, *passim*.

²⁴ Su questi orientamenti giurisprudenziali si veda G. GRUNER, *Enti pubblici a struttura di s.p.a. Contributo allo studio delle società <legali> in mano pubblica di rilievo nazionale*, Torino, 2009, *passim*.

²⁵ Questa seconda espressione è di G. SCIULLO, *Principi*, cit., p. 170, che in sostanza riprende la prima, proposta da G. ROSSI, *Gli Enti pubblici in forma societaria*, in *Serv. pubbl. appalti*, 2004, pp. 221 e ss., adeguandola per ricomprendervi pure le fondazioni, derivanti da privatizzazioni formali, che vengono considerate sostanzialmente enti pubblici – sulle quali si veda F. MERUSI, *La privatizzazione per fondazioni tra pubblico e privato*, in *Dir. amm.*, 2004, pp. 447 e ss., S. DE GOTZEN, *Le <fondazioni legali> tra diritto amministrativo e diritto privato*, Milano, 2011, *passim*.

que l'influenza dominante dei pubblici poteri²⁶ - peraltro un sistema analogo è stato adottato dal nostro legislatore di recente, nei D.Lgs. n. 33/2013 e n. 39/2013, ove per individuare l'ambito di applicazione di alcune norme anticorruzione si è fatto riferimento alla nozione di "enti di diritto privato in controllo pubblico".

Ciò posto, non deve stupire che la più recente giurisprudenza affermi che nel nostro ordinamento di Ente pubblico si è affermata "una nozione funzionale e cangiante", dato che "si ammette ormai senza difficoltà che uno stesso soggetto possa avere la natura di Ente pubblico a certi fini e rispetto a certi istituti, e possa, invece, non averla ad altri fini, conservando rispetto ad altri istituti regimi normativi di natura privatistica"²⁷.

Né, tanto meno, che il legislatore per cercare di mettere ordine nella disciplina di almeno una parte degli Enti pubblici in forma privatistica nell'art. 4 del D.L. n. 95/2012 abbia voluto precisare che "le disposizioni del presente articolo e le altre disposizioni, anche di carattere speciale, in materia di società a totale o parziale partecipazione pubblica si interpretano nel senso che, per quanto non diversamente stabilito e salvo deroghe espresse, si applica comunque la disciplina del Codice civile in materia di società di capitali"²⁸.

Anche in dottrina da tempo si rileva che ormai nell'ordinamento vigente la pubblicità sostanziale di una figura non consente l'applicazione automatica di ciò che in genere viene definito lo "statuto" dell'Ente pubblico, ossia dell'insieme delle regole pubblicistiche del medesimo, perché occorre di volta in volta "verificare quali norme dirette alle amministrazioni e agli Enti pubblici siano ad esse applicabili, sulla base delle finalità perseguite e degli interessi tutelati"²⁹.

²⁶ Così R. GAROFOLI, *L'organismo di diritto pubblico*, in M. A. SANDULLI, R. DE NICTOLIS, R. GAROFOLI (a cura di), *Trattato sui contratti pubblici*, I, Milano, 2008, p. 574.

²⁷ In *giustizia-amministrativa.it*.

²⁸ Si veda, in proposito, F. GOISIS, *Ente pubblico*, voce in *Enc. dir. annali*, VII, Milano, 2014, pp. 422 e s.

²⁹ G. NAPOLITANO, voce *Enti pubblici* in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, III, Milano, 2006, p. 2230. Ma si veda, dello stesso autore, anche *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano, 2003, pp. 159 e ss., nonché G. ROSSI, *Gli Enti pubblici in forma societaria*, cit., e *Le graduazioni della natura giuridica pubblica*, in *Dir. amm.*, 2007, pp. 685 e ss.

7. *La natura degli Ambiti territoriali di caccia, e le ricadute in termini di disciplina applicabile*

Come si vede, le diverse opinioni espresse dalla giurisprudenza sulla natura degli ATC alla fin fine sembrano ricapitolare alcune delle concezioni che sono emerse nel dibattito sulla nozione di Ente pubblico.

Ma tornando al problema che qui ci occupa, da quanto s'è detto mi pare che si possano trarre gli argomenti che consentono di discernere tra le diverse ipotesi sulla natura degli Ambiti territoriali che sono state prospettate dalla giurisprudenza.

Ora, tra queste ipotesi non mi sembra particolarmente plausibile la qualificazione degli Ambiti come organi provinciali (forse destinati in breve tempo a diventare regionali, perché è dubbio che la caccia rientri tra le funzioni che la legge c.d. Delrio n. 56/2014 mantiene in capo agli enti intermedi³⁰), privi di autonoma soggettività giuridica - com'era il Comitato provinciale della caccia *ex art.* 82 del testo unico del 1939.

E' vero che, come s'è visto più sopra, l'art. 14 della legge n. 157/1992 fa riferimento all'“*organo di gestione*” e agli “*organi direttivi*” degli ATC: ma il dato è tutt'altro che decisivo, perché a questa stregua il legislatore statale potrebbe riferirsi indifferentemente a organi della Provincia, oppure a organi dell'Ambito territoriale di caccia.

Rilevante non pare neppure il riferimento a “*l'organismo di gestione*” degli Ambiti che si rinviene sempre in questa disposizione.

Da esso sembra potersi dedurre al più che gli Ambiti territoriali di caccia, in quanto organismi, secondo il linguaggio comune sono costituiti da più organi, quale appunto l'organo direttivo - non mi pare che nel linguaggio giuridico l'espressione abbia un significato tecnico: e dato l'oggetto della legge n. 157 può tranquillamente escludersi che qui il legislatore statale abbia voluto fare riferimento alla nozione di organismo

³⁰ Potrebbe rientrarvi ove se ne ritenga prevalente la valenza ambientale, dato che il comma 85 dell'art. 1 della legge n. 56 prevede che l'Ente eserciti funzioni fondamentali in tema di “*tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza*” – in generale, sulle competenze provinciali nella legge n. 56, si veda M. FALCONE, *Le nuove funzioni fondamentali delle Province e i criteri per la loro individuazione: ennesimo divario tra previsioni costituzionali e realtà concreta?*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Napoli, 2014, pp. 200 e ss.

di diritto pubblico, che comunque all'epoca era apparsa solo di recente nelle direttive comunitarie³¹.

Come noto, gli Enti territoriali si sono avvalsi e tuttora si avvalgono anche di plessi organizzativi non entificati, quali erano le vecchie Unità sanitarie locali, o quali sono tuttora gli istituti scolastici, o le istituzioni comunali³².

L'ipotesi pare piuttosto da scartare perché, a ben vedere, l'art. 14 della legge n. 157 non prevede l'imputazione degli effetti degli atti degli organi in parola (di ammissione al territorio di competenza dei cacciatori, di attribuzione degli incentivi economici ai conduttori dei fondi rustici, ecc.) in capo alla Provincia, e lascia piuttosto intendere che essi restano imputati all'Ambito: il che secondo la migliore dottrina è indice di soggettività autonoma³³.

Non convince neppure l'ipotesi che gli ATC siano *tout court* soggetti privati – com'erano i soggetti ai quali a mente dell'art. 15 della legge del 1977 poteva essere affidata la gestione di porzioni del territorio venatorio.

Infatti l'art. 14 configura gli Ambiti come Enti necessari ai fini della gestione della caccia, dato che nel comma 4 prevede che essi devono essere costituiti: *“entro sessanta giorni dalla scadenza del termine di cui al comma 6, il Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste comunica alle Regioni e alle Province gli indici di densità minima di cui ai commi 3 e 4. Nei successivi novanta giorni le Regioni approvano e pubblicano il piano faunistico-venatorio e il regolamento di attuazione, che non può prevedere indici di densità venatoria inferiori a quelli stabiliti dal Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste. Il regolamento di attuazione del piano faunistico-venatorio deve prevedere, tra l'altro, le modalità di prima costituzione degli organi direttivi degli ambiti territoriali di caccia e dei comprensori alpini, la loro durata in carica nonché le norme relative alla loro prima elezione e ai successivi rinnovi”*.

Se le Regioni non avessero provveduto a istituire gli Ambiti per tempo avrebbe dunque trovato applicazione l'intervento sostitutivo del Pre-

³¹ Più precisamente, nella direttiva 89/440/CE, che, come noto, aveva recepito gli esiti ai quali era pervenuta la Corte di Giustizia in ordine all'ambito di applicazione del diritto comunitario dei contratti pubblici: cfr. B. MAMELI, *L'organismo di diritto pubblico. Profili sostanziali e processuali*, Milano, 2003, pp. 11 e ss.

³² Si veda G. ROSSI, *Gli enti*, cit., pp. 205 e ss.

³³ Si veda G. ROSSI, *ibidem*.

sidente del Consiglio dei ministri previsto dal comma 15³⁴: e s'è visto più sopra che dalla valutazione legislativa della necessità dell'esistenza di un soggetto deriva la natura di Ente pubblico del soggetto medesimo.

Giunti a questo punto ci si potrebbe però chiedere se la scelta del legislatore statale vincoli anche i legislatori regionali.

Ora, forse gli Ambiti territoriali non possono considerarsi "Enti pubblici nazionali", oggetto del titolo di competenza legislativa esclusiva statale di cui alla lettera g) del comma 2 dell'art. 117 Cost.³⁵, ma, come s'è ricordato *supra*, la giurisprudenza costituzionale afferma che si ricollegano alla materia trasversale dell'ambiente di cui alla lett. s) del comma 2 dell'art. 117 Cost. le norme statali sulle dimensioni e sulla composizione di questi soggetti.

Sicché *a fortiori* devono considerarsi espressione della materia ambiente anche le norme che prevedono la necessità degli ATC: dalle quali come s'è appena visto discende la natura pubblicistica degli organismi in parola.

Gli Ambiti territoriali possono anzi considerarsi autonomie funzionali, che si trovano al crocevia tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale, dato che esercitano le funzioni loro assegnate in prossimità dei cittadini, e con la partecipazione dei gruppi sociali interessati³⁶.

Ora, per quanto riguarda le ricadute in termini di disciplina applicabile, mi sembra che a questa stregua agli Ambiti territoriali debbano trova-

³⁴ "In caso di inerzia delle regioni negli adempimenti di cui al presente articolo, il Ministro dell'Agricoltura e delle Foreste, di concerto con il Ministro dell'Ambiente, assegna ad esse il termine di novanta giorni per provvedere, decorso inutilmente il quale il Presidente del Consiglio dei Ministri provvede in via sostitutiva, previa deliberazione del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro dell'Agricoltura e delle Foreste, di concerto con il Ministro dell'Ambiente".

³⁵ Se però si considera che, come noto, negli ultimi anni la Consulta tende a sovrainterpretare i titoli di intervento del legislatore statale, non può escludersi che prima o poi venga ravvisato anche in ordine agli Ambiti un interesse pubblico di dimensione unitaria quale quello che è stato ravvisato per le fondazioni lirico-sinfoniche nella sentenza n. 153/2011 – su cui si veda F. SANTONASTASO, *Riorganizzazione legislativa delle fondazioni nel settore lirico-sinfonico e qualificazione pubblicistica: verso una tecnica legislativa non più affidata alla sola <magia delle parole>?*, in *Giur. cost.*, 2011, pp. 3252 e ss.

³⁶ Cfr. A. POGGI, *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, 2001. Per un'applicazione della nozione si veda G. PASTORI, *Significato e portata della configurazione delle Camere di Commercio come autonomie funzionali*, ora in Id., *Scritti scelti*, Napoli, 2010, pp. 761 e ss.

re applicazione le norme che si ricollegano al cosiddetto statuto dell'Ente pubblico: ad esempio, quelle in tema di procedimenti e di provvedimenti amministrativi per l'esercizio dei poteri di natura autoritativa (mi pare che possano essere considerati tali almeno i poteri in tema di ammissione o di esclusione dei cacciatori agli Ambiti), quelle sulle procedure di evidenza pubblica per l'affidamento dei contratti, quelle sulla responsabilità dei funzionari dell'Ente, ecc.

Detto questo, i rinvii alle norme sulle associazioni che si ritrovano nelle leggi regionali finiscono per avere una valenza residuale, in particolare riguardo agli aspetti dell'organizzazione degli Ambiti che non attingono allo statuto dell'Ente pubblico.

GIUSEPPE MANFREDI

Gli Ambiti territoriali di caccia: tra pubblico e privato

Il contributo riguarda la classificazione delle aree di caccia e l'individuazione delle autorità amministrative responsabili della loro gestione in conformità alla normativa vigente (n. 157/1992).

Questo tema ha conseguenze pratiche molto rilevanti, ad esempio, per quanto riguarda la controversa natura della responsabilità degli amministratori degli Ambiti Territoriali di Caccia e l'impatto delle previsioni esistenti sui contratti pubblici.

Il contributo esamina le soluzioni proposte dalla giurisprudenza e perviene alla conclusione che gli ATC, consistendo di organi amministrativi, devono essere considerati Enti pubblici.

The present contribution regards the classification of hunting areas and the administrative bodies in charge of their management under the present legislation (n. 157/1992).

This issue has important practical implications, concerning for instance the controversial nature of the liability of the ATC's directors and the effects of the existing rules on public contracts.

After a review of the different solutions proposed by the Courts, the conclusion is that the ATC, being necessary administrative bodies, must be considered Public entity.

La competenza del legislatore statale in materia di smaltimento di rifiuti radioattivi: un *revival* dell'interesse nazionale?

GIANPIERO COLETTA

1. Premessa. - 2. La messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi nel decreto legislativo n. 31 del 2010. - 3. La competenza esclusiva del legislatore statale in materia di smaltimento di rifiuti radioattivi secondo la giurisprudenza della Corte Costituzionale. - 4. La permanenza dell'interesse nazionale nell'ordinamento costituzionale quale strumento essenziale per la tutela delle esigenze di carattere unitario.

1. *Premessa*

Con il *referendum* popolare del 12 e 13 giugno 2011, sono venute meno tutte le disposizioni di legge che erano state introdotte nell'ordinamento italiano per realizzare nuove centrali nucleari¹, ma non sono stati abrogati gli articoli del decreto legislativo n. 31 del 15 febbraio 2010 de-

¹ In proposito si veda, fra i tanti, F. SCARDINA, *Impianti energetici, scelta dei siti e concorso di competenze dello Stato e delle Regioni*, in *Rivista di diritto dell'economia dei trasporti e dell'ambiente*, 2011, pp. 463 ss.; A. Di MARTINO e A. SILEO, *L'Italia e il ritorno al nucleare: un percorso dapprima accidentato, di seguito interrotto*, in www.lexambiente.it, pp. 1 ss.; C. DE FIORES, *Referendum, informazione e consenso in materia di energia nucleare. Tra ordinamento interno e UE*, in L. CHIEFFI e F. PINTO (a cura di), *Il governo dell'energia dopo Fukushima. Indirizzi europei ed evoluzione delle politiche nazionali*, Napoli, 2013, pp. 11 ss.

dicati alla localizzazione e alla realizzazione di un deposito nazionale destinato allo smaltimento dei rifiuti radioattivi².

Dalla lettura degli articoli in parola emerge che il legislatore del 2010 ha ritenuto che la principale criticità nella situazione dei rifiuti radioattivi presenti nel nostro Paese stia nella mancanza di un sito ove tali rifiuti possano essere messi in sicurezza³.

Una valutazione di questo tipo non appare irragionevole, ove si consideri che, a causa di tale mancanza, i rifiuti radioattivi sono ancora oggi conservati in luoghi non idonei al loro sicuro e definitivo smaltimento, ossia negli impianti nei quali sono stati prodotti e nei quali, sia pure in quantità minore, continueranno a essere prodotti sino a quando le operazioni di smantellamento delle centrali non saranno portate a termine⁴.

Occorre, poi, ricordare che, sempre per l'assenza di un deposito nazionale, non è stata ancora trovata una adeguata soluzione al problema del corretto smaltimento dei rifiuti radioattivi derivanti da attività industriali, mediche e di ricerca. Va, infatti, segnalato che i rifiuti in questio-

² Va segnalato che il decreto in questione recava, nella sua versione originaria, disposizioni per la *“Disciplina della localizzazione, della realizzazione e dell'esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché le misure compensative e le campagne informative al pubblico, ai sensi dell'articolo 25 della legge 23 luglio 2009, n. 99”*. Sulle numerose modifiche apportate a tale decreto si veda, fra gli altri, F. SCARDINA, op. cit., pp. 465 ss. e G. RAZZANO, *La materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia nella recente giurisprudenza costituzionale, fra leale collaborazione e doveri di solidarietà*, in *www.federalismi.it*, 2011, 13, p. 2, nt. 1.

³ E' noto, d'altra parte, che il problema dell'individuazione di un deposito nazionale per lo stoccaggio e lo smaltimento delle scorie radioattive è stato posto all'attenzione di Governo e Parlamento già da diversi anni. In particolare, è dalla metà degli anni '90 del secolo passato che vi sono state frequenti sollecitazioni agli organi di governo, affinché fosse assunta una decisione in tal senso e, tra i principali documenti ufficiali recanti questo espresso indirizzo, possiamo ricordare l'accordo del 1999 fra Governo e Regioni per la gestione in sicurezza dei rifiuti radioattivi italiani (da cui è scaturito, nel maggio 2001, il Rapporto sulle condizioni per la gestione in sicurezza dei rifiuti radioattivi) ed il documento del dicembre 1999 del Ministero dell'industria, *“Indirizzi strategici per la gestione degli esiti del nucleare”*.

⁴ Come ha opportunamente fatto notare E. CARUSO, *Il nucleare in Italia dopo il referendum del giugno 2011*, in *www.impresaoggi.com*, p. 2, *“le caratteristiche richieste ad un sito di deposito sono diverse da quelle dei siti destinati a impianti nucleari produttivi (si pensi alla presenza di acqua, necessaria nel secondo caso, da evitare nel primo)”*.

ne continuano ad essere raccolti in siti temporanei di dimensioni ridotte, per poi confluire nel deposito Nucleco, le cui caratteristiche strutturali sono, però, ben diverse da ciò che gli odierni *standard* internazionali prevedono per il deposito finale⁵.

2. *La messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi nel decreto legislativo n. 31 del 2010*

Con il decreto n. 31 del 2010 si è cercato di garantire l'effettiva messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi e, per tale ragione, sono state individuate le principali caratteristiche del deposito nazionale da costruire ed è stata prevista una procedura per la sua localizzazione e realizzazione particolarmente dettagliata.

Relativamente alle caratteristiche del deposito, il legislatore ha disposto che lo stesso deve essere destinato allo smaltimento definitivo di tutti i rifiuti radioattivi a bassa e media attività (i c.d. rifiuti di seconda categoria) e al solo immagazzinamento, a titolo provvisorio di lunga durata, dei rifiuti ad alta attività e del combustibile irraggiato (i cc.dd. rifiuti di terza categoria)⁶.

Nel decreto in esame si è, inoltre, stabilito che il deposito dovrà essere inserito in un più ampio Parco tecnologico⁷ e si è precisato che, all'interno di tale Parco, dovranno essere svolte attività connesse alla gestione dei rifiuti radioattivi, ma anche attività di ricerca e di sviluppo tecnologico⁸.

⁵ Al riguardo si veda E. CARUSO, op. cit., p. 2.

⁶ Tale previsione è contenuta nell'articolo 2 del decreto legislativo n. 31/2010. Sulla classificazione dei rifiuti radioattivi nelle tre categorie I, II e III, si rinvia alla Guida Tecnica n. 26 dell'ENEA "*Gestione dei rifiuti radioattivi*" e a R. BIFULCO, *L'energia nucleare tra lotta al riscaldamento climatico e responsabilità intergenerazionale*, in www.astrionline.it, pp. 5 ss.

⁷ Si rinvia, sul punto, a quanto disposto nell'articolo 1 del decreto legislativo n. 31/2010.

⁸ In particolare, nell'articolo 25 del decreto legislativo n. 31/2010 si legge, al comma secondo, che il Parco tecnologico deve essere "*dotato di strutture comuni per i servizi e per le funzioni necessarie alla gestione di un sistema integrato di attività operative, di ricerca scientifica e di sviluppo tecnologico, di infrastrutture tecnologiche per lo svolgimento di attività connesse alla gestione dei rifiuti radioattivi e del combustibile irraggiato, tra cui la caratterizzazione, il trattamento, il condizionamento e lo stoccag-*

Con riferimento alla procedura per la localizzazione e la realizzazione del deposito nazionale, questa è disciplinata dall'articolo 27 del decreto ed ha come soggetto promotore la Sogin spa⁹, una società interamente partecipata dallo Stato alla quale è stata anche attribuita la responsabilità della costruzione e dell'esercizio del deposito nazionale e del Parco tecnologico¹⁰.

La procedura in questione - davvero complessa - può essere suddivisa in tre fasi.

Nella prima fase, la Sogin propone una Carta nazionale delle aree potenzialmente idonee ad ospitare il Parco tecnologico, unitamente a un ordine di idoneità di tali aree ed al progetto preliminare dell'opera¹¹. Tale proposta è tempestivamente pubblicata sul sito internet della Sogin, la quale dà avviso della pubblicazione su almeno cinque quotidiani a diffusione nazionale, affinché le Regioni, gli Enti locali e i soggetti portatori di interessi qualificati possano formulare osservazioni e proposte tecniche¹².

gio nonché lo svolgimento, secondo modalità definite con decreto del Ministro dello Sviluppo Economico, di concerto con il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e con il Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, di tutte le attività di ricerca, di formazione e di sviluppo tecnologico connesse alla gestione dei rifiuti radioattivi e alla radioprotezione".

⁹ La Sogin spa, Società Gestione Impianti Nucleari, è nata nel 1999 nell'ambito della riforma del sistema elettrico nazionale con il compito di realizzare lo smantellamento degli impianti nucleari italiani e di gestire in sicurezza i rifiuti radioattivi prodotti. E' una società per azioni con un unico socio, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ed opera secondo gli indirizzi strategici del Ministero dello Sviluppo Economico e in linea con le politiche energetiche, tecnologiche e ambientali stabilite dal Governo.

¹⁰ Sul punto si rinvia a quanto previsto nell'articolo 26 del decreto n. 31/2010.

¹¹ Articolo 27, comma primo del decreto legislativo n. 31/2010.

¹² Articolo 27, comma terzo del decreto legislativo n. 31/2010. Nel comma successivo si è stabilito che, entro i 60 giorni successivi alla pubblicazione della proposta, la Sogin promuove un Seminario nazionale, cui sono invitati, tra gli altri, le Regioni, le Province ed i Comuni sul cui territorio ricadono le aree interessate dalla proposta di Carta nazionale, nonché l'UPI, l'ANCI, le Associazioni degli Industriali delle Province interessate, le Associazioni sindacali maggiormente rappresentative sul territorio, le Università e gli Enti di ricerca presenti nei territori interessati. Nel corso di tale Seminario "sono approfonditi tutti gli aspetti tecnici relativi al Parco tecnologico, con particolare riferimento alla piena e puntuale rispondenza delle aree individuate ai requisiti dell'AIEA...ed agli aspetti connessi alla sicurezza dei lavoratori, della popolazione e dell'ambiente, e sono illustrati i possibili benefici economici e di sviluppo territoriale connessi alla realizzazione di tali opere".

Sulla base delle osservazioni emerse a seguito della pubblicazione della proposta, la Sogin ne redige una versione aggiornata che trasmette al Ministero dello Sviluppo Economico¹³, il quale, di concerto con i Ministeri dell'Ambiente e delle Infrastrutture, approva la Carta nazionale¹⁴.

Nella seconda fase, la Sogin invita le Regioni delle aree idonee alla localizzazione del Parco tecnologico a comunicare il loro interesse ad ospitare il Parco e a raggiungere un'intesa sulle aree in questione con il Ministero dello Sviluppo Economico¹⁵. Ove l'intesa non venga raggiunta, si cerca di ottenere il medesimo risultato, grazie alla costituzione di un Comitato interistituzionale, che è composto in modo da assicurare la paritaria rappresentanza ministeriale e regionale¹⁶. Tuttavia, qualora il Comitato non si riesca a costituire o non pervenga alla definizione dell'intesa, si provvede ad essa con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, integrato con la partecipazione del Presidente della Regione interessata¹⁷.

Sulla proposta delle aree idonee alla localizzazione del Parco tecnologico che è stata oggetto di intesa regionale è, poi, prevista l'acquisizione di un'ulteriore intesa con la Conferenza unificata, in mancanza della quale il Consiglio dei ministri provvede con deliberazione motivata, tenendo conto delle intese già raggiunte con le singole Regioni¹⁸.

Al termine di questa fase, la Sogin, dopo aver effettuato le necessarie indagini tecniche su ciascun area oggetto di intesa¹⁹, formula una proposta di localizzazione al Ministero dello Sviluppo Economico, il quale, di concerto con i Ministeri dell'Ambiente e delle Infrastrutture, individua il sito per la realizzazione del Parco²⁰.

Nella terza ed ultima fase della procedura, la Sogin avvia, all'interno del territorio in cui è situato il luogo prescelto per la realizzazione del Parco tecnologico, una capillare campagna di informazione sul deposito

¹³ Articolo 27, comma quinto del decreto legislativo n. 31/2010.

¹⁴ Articolo 27, comma sesto del decreto legislativo n. 31/2010.

¹⁵ Articolo 27, comma settimo del decreto legislativo n. 31/2010.

¹⁶ Cfr. A. DI MARTINO e A. SILEO, *L'Italia ritorna al nucleare? Alla Corte costituzionale l'"ardua" sentenza. Brevi considerazioni sul D.Lgs. n. 31/2010, in attesa di responso della Consulta*, in www.ambientediritto.it, p. 3.

¹⁷ Articolo 27, comma ottavo del decreto legislativo n. 31/2010.

¹⁸ Articolo 27, comma nono del decreto legislativo n. 31/2010.

¹⁹ Articolo 27, comma decimo del decreto legislativo n. 31/2010.

²⁰ Articolo 27, comma undicesimo del decreto legislativo n. 31/2010.

nazionale e sulle ricadute socio-economiche connesse alla realizzazione del Parco²¹. Inoltre, presenta al Ministero dello Sviluppo Economico un'istanza per il rilascio dell'autorizzazione unica alla costruzione e all'esercizio del deposito nazionale e di tutte le altre opere comprese nel Parco tecnologico²², istanza che viene contestualmente fatta pervenire al Ministero dell'Ambiente e a quello per i beni e le attività culturali, anche ai fini dell'avvio della procedura di impatto ambientale²³.

Il Ministero dello Sviluppo Economico indice, poi, una conferenza di servizi con i Ministeri concertanti, la Regione e gli Enti locali interessati²⁴. Qualora, in questa sede, non venga raggiunta la necessaria intesa con gli enti locali coinvolti e sia decorso inutilmente l'ulteriore termine assegnato per esprimerla, l'intesa stessa è sostituita con un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri²⁵, al quale segue, infine, il rilascio dell'autorizzazione unica con decreto del Ministero dello Sviluppo Economico²⁶.

3. *La competenza esclusiva del legislatore statale in materia di smaltimento di rifiuti radioattivi secondo la giurisprudenza della Corte Costituzionale*

Come abbiamo avuto modo di vedere, il legislatore del 2010 si è assunto la responsabilità di trovare una soluzione all'annoso problema dello smaltimento dei rifiuti radioattivi con la previsione di disposizioni dedicate alla localizzazione e alla realizzazione di un deposito nazionale in

²¹ Articolo 27, comma dodicesimo del decreto legislativo n. 31/2010.

²² Articolo 27, comma tredicesimo del decreto legislativo n. 31/2010.

²³ Articolo 27, comma tredicesimo bis del decreto legislativo n. 31/2010.

²⁴ Articolo 27, comma quattordicesimo del decreto legislativo n. 31/2010.

²⁵ Articolo 27, comma quindicesimo del decreto legislativo n. 31/2010.

²⁶ Articolo 27, comma sedicesimo del decreto legislativo n. 31/2010. Va, poi, ricordato che nel comma diciassettesimo *bis* del decreto in esame si è stabilito che "*l'autorizzazione unica vale quale dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza delle opere e, ove occorra, quale dichiarazione di inamovibilità e apposizione del vincolo preordinato all'esproprio dei beni in essa compresi*". Nella medesima disposizione si è, inoltre, disposto che tale autorizzazione "*costituisce variante agli strumenti urbanistici e sostituisce ogni provvedimento amministrativo, autorizzazione, concessione, licenza, nulla osta, atto di assenso e atto amministrativo, comunque denominati, previsti dalle norme vigenti, costituendo titolo a costruire ed esercire l'impianto in conformità al progetto approvato*".

cui mettere in sicurezza tali rifiuti.

Questa sua scelta risulta essere rispettosa del nostro Testo fondamentale e a tale conclusione si arriva con una certa facilità analizzando la giurisprudenza costituzionale sulle competenze di Stato e Regioni in tema di rifiuti radioattivi²⁷.

Come è noto, la Corte Costituzionale ha più volte affermato che, se la disciplina degli impianti di produzione dell'energia elettro-nucleare è riconducibile alla materia, di potestà concorrente, della produzione di energia, tutto ciò che riguarda la messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi è di competenza esclusiva dello Stato, che deve solo preoccuparsi di esercitarla, tenendo conto della convergente competenza concorrente in materia di governo del territorio²⁸.

Non sfugge, infatti, che, a partire dalla sentenza n. 52 del 29 gennaio 2005²⁹, il giudice delle leggi ha fatto presente che la competenza esclusiva dello Stato in tema di tutela dell'ambiente - prevista all'articolo 117, comma secondo, lettera s della Costituzione³⁰ - offre piena legittimazione ad un suo intervento legislativo che sia volto a realizzare un impianto per lo smaltimento dei rifiuti radioattivi, purché l'attuazione di tale intervento coinvolga, attraverso opportune forme di collaborazione, la Regione sul cui territorio l'impianto è destinato a realizzarsi³¹.

Occorre, poi, ricordare che, in diverse occasioni, la Corte Costituzionale ha sottolineato che la disciplina delle forme collaborative tra Stato e Regioni in materia di messa in sicurezza di rifiuti radioattivi spetta al solo legislatore statale, in quanto unico titolare della competenza in tale materia³² e, nella sentenza n. 33 del 2 febbraio 2011³³, ha chiarito che la

²⁷ Cfr. A. DI MARTINO e A. SILEO, op. ult. cit., p. 3.

²⁸ In proposito si veda, fra gli altri, V. DE SANTIS, *Le più recenti pronunce della Corte costituzionale in materia di energia nucleare e la necessità di un confronto pubblico*, in *Gazz. Amm.*, 2011, 2, pp. 23 ss.

²⁹ Su tale pronuncia si veda G. MANFREDI, *La Corte Costituzionale, i rifiuti radioattivi e la sindrome nimby*, in questa *Rivista*, 2005, pp. 543 ss. e G. D'AMICO, *Rifiuti radioattivi nelle Regioni "meno reattive"? Il nimby non trova spazio alla Corte Costituzionale*, in *www.forumcostituzionale.it*, pp. 1 ss.

³⁰ Al riguardo si veda, fra i tanti, A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA e N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, Roma-Bari, 2002, pp. 64 ss.

³¹ Cfr. V. DE SANTIS, op. cit., p. 24.

³² Particolarmente chiara, sul punto, è la sentenza n. 331 del 17 novembre 2010. Su tale pronuncia v., fra gli altri, G. RAZZANO, *La materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia nella recente giurisprudenza costitu-*

procedura per la localizzazione e la realizzazione del Parco tecnologico prevista dall'articolo 27 del decreto n. 31 non viola il principio di leale collaborazione³⁴, perché esige un'intesa tra lo Stato e le Regioni interessate al fine di insediare il Parco e "sottopone all'intesa con la Conferenza unificata la proposta di aree potenzialmente idonee sulle quali è stata espressa l'intesa regionale"³⁵. A suo avviso, infatti, con tali previsioni l'autonomia regionale è stata concretamente tutelata, "nelle porzioni che spettano a ciascuno dei soggetti coinvolti: la singola Regione, con riguardo alla specifica selezione del sito, e la Conferenza unificata, ai fini di un apprezzamento delle aree idonee lungo l'intero territorio nazionale, secondo una valutazione svincolata dalla posizione della sola Regione interessata"³⁶.

Non vi è dubbio, allora, che per la Consulta il legislatore del 2010, assumendosi la responsabilità di trovare una soluzione al problema dello smaltimento dei rifiuti radioattivi, ha operato in coerenza con quanto previsto dall'articolo 117 della Costituzione ed ha agito nel pieno rispetto del principio di leale collaborazione.

Va, tuttavia, segnalato che, dopo l'entrata in vigore del decreto n. 31, la Regione Molise ha approvato la legge n. 7 del 21 aprile 2011³⁷ che ha

zionale, fra leale collaborazione e doveri di solidarietà, cit., pp. 10 ss.

³³ Come è noto, la sentenza in parola è scaturita dai ricorsi in via principale promossi dalle Regioni Toscana, Emilia Romagna e Puglia, che hanno impugnato alcune disposizioni del decreto legislativo n. 31/2010. Su tale decisione si veda A. DANESI, *La Corte alle prese con una nuova declinazione del principio di leale collaborazione: la collaborazione "irrituale"* (note a prima lettura a margine di Corte Cost., sent. n. 33/2011), in *www.federalismi.it*, 2011, 4, pp. 1 ss. e V. DE SANTIS, *Le più recenti pronunce della Corte Costituzionale in materia di energia nucleare e la necessità di un confronto pubblico*, cit., pp. 25 ss.

³⁴ Sul principio di leale collaborazione si veda, fra i tanti, F. MERLONI, *La leale collaborazione della Repubblica delle autonomie*, in *Dir. pubbl.*, 2002, pp. 827 ss.; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Reg.*, 2004, pp. 578 ss.; S. AGOSTA, *L'indissolubile intreccio tra il principio di leale collaborazione e le intese tra lo Stato e le Regioni: gli incerti (quando non contraddittori) riflessi del nuovo Titolo V nei più recenti sviluppi giurisprudenziali*, in AA. VV., *Scritti dei dottorandi in onore di Alessandro Pizzorusso*, Torino, 2005, pp. 267 ss.

³⁵ Sentenza della Corte Costituzionale n. 33 del 2011, punto 6.8 del considerato in diritto.

³⁶ Sentenza della Corte Costituzionale n. 33 del 2011, punto 6.8 del considerato in diritto.

³⁷ La legge in questione, recante disposizioni in materia di produzione di energia, è

vietato - in assenza di un'intesa forte con lo Stato³⁸ - di utilizzare il territorio regionale al fine di depositarvi materiali e rifiuti radioattivi³⁹. In particolare, nell'articolo 1 della legge si è stabilito che, in considerazione "degli elevati rischi connessi alla sismicità ed al dissesto idrogeologico del territorio, è preclusa nella Regione, in assenza di intesa con lo Stato, l'installazione di impianti per la produzione di energia elettrica da fonte nucleare, nonché di depositi di materiali e rifiuti radioattivi"⁴⁰.

La disposizione in parola ha, dunque, impedito l'applicazione della normativa statale nel territorio regionale e, per questo motivo, è stata oggetto di un ricorso governativo dinanzi alla Corte costituzionale⁴¹, che l'ha dichiarata illegittima nella sentenza n. 54 del 9 marzo 2012⁴².

stata pubblicata sul B.U.R. del Molise del 30 aprile 2011.

³⁸ Come sappiamo, l'intesa tra Stato e Regioni è uno dei possibili strumenti di realizzazione del principio di leale collaborazione e può essere debole o forte. Aderendo a quanto sostenuto da A. DI MARTINO e A. SILEO, *L'Italia ritorna al nucleare? Alla Corte Costituzionale l'"ardua" sentenza. Brevi considerazioni sul D.Lgs. n. 31/2010, in attesa di responso della Consulta*, cit., p. 4, possiamo affermare che, nel caso di intesa debole, "il raccordo tra le parti è sostanzialmente suddiviso in due momenti: all'inizio, una vera e propria trattativa finalizzata alla codecisione paritaria; a seguire, decorso infruttuosamente il termine prestabilito, il potere di una delle parti di decidere unilateralmente, sempreché la decisione sia adeguatamente motivata circa il mancato raggiungimento dell'intesa e le ragioni che rendono doverosa l'emanazione dell'atto". Viceversa, nel caso di intesa forte, "si impone sempre una decisione condivisa e, dunque, l'effettivo raggiungimento dell'accordo tra le parti, quale condizione necessaria per l'adozione dell'atto". Tra i numerosi lavori dedicati alle intese tra Stato e Regioni ricordiamo, almeno, A. COSTANZO, *Aspetti problematici delle intese fra Stato e Regioni*, in *Dir. soc.*, 1983, pp. 447 ss.; G. MANFREDI, *Le intese e gli accordi fra Stato e Regioni in Italia*, in G. PASTORI (a cura di), *Accordi e intese nell'ordinamento regionale. Materiali per la riforma*, Milano, 1993, pp. 121 ss.; S. AGOSTA, *Dall'intesa in senso debole alla leale cooperazione in senso forte? Spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (molte) conferme e (qualche) novità*, in www.federalismi.it, 2004, 6, pp. 1 ss.

³⁹ Va segnalato che la Regione Molise, con l'articolo 1 della legge n. 22 del 27 maggio 2005, aveva già vietato il deposito e lo stoccaggio di materiali nucleari non prodotti nel territorio regionale, ad esclusione dei materiali necessari per scopi sanitari e per la ricerca scientifica. Tale disposizione è stata, però, dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 247 del 2006, per violazione dell'articolo 117, comma secondo, lettera s e dell'articolo 120, comma primo.

⁴⁰ Articolo 1, comma terzo della legge regionale del Molise n. 7/2011.

⁴¹ Tale ricorso è stato notificato il 24 giugno 2011 ed è stato notificato nella cancelleria della Corte il 30 giugno 2011, previa deliberazione consiliare del 16 giugno 2011.

⁴² Sulla sentenza in questione si rinvia a C. BUZZACCHI, *Leggi regionali di morato-*

Tale pronuncia è di particolare rilievo, perché, con essa, il giudice delle leggi non si è limitato a ribadire, nel solco della sua precedente giurisprudenza, che la gestione dei rifiuti radioattivi va ascritta alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e che, quindi, in merito all'installazione di un deposito nazionale, spetta al solo legislatore statale la disciplina delle forme e dei modi attraverso cui raggiungere l'intesa tra Stato e Regione⁴³.

A ben guardare, nella sentenza in esame si è anche fatto presente che il problema dello smaltimento dei rifiuti radioattivi *"non può essere risolto, alla luce della rilevanza nazionale degli interessi in gioco, sulla base di un criterio di autosufficienza delle singole Regioni, poiché occorre tener conto quantomeno della necessità di trovare siti particolarmente idonei per conformazione del terreno e possibilità di collocamento in sicurezza"*⁴⁴.

La Corte, inoltre, dopo aver richiamato il principio affermato nella sentenza n. 331 del 17 novembre 2010, secondo il quale nessuna Regione - a fronte di determinazioni di carattere ultraregionale, assunte per un efficace sviluppo della produzione di energia elettrica nucleare - può sottrarsi in modo unilaterale ai conseguenti inderogabili oneri di solidarietà economica e sociale⁴⁵, ha sottolineato che il medesimo principio deve valere pure *"per i sacrifici connessi alla procedura di stoccaggio e smaltimento dei materiali e dei rifiuti"*⁴⁶.

E' chiaro, insomma, che, con questa sua pronuncia, il giudice delle leggi è giunto all'importante conclusione che le Regioni non possono paralizzare l'applicazione nel loro territorio del decreto legislativo del 2010, non solo perché ciò contrasterebbe con l'articolo 117 del Testo

ria in tema di energia nucleare: la lettura della Corte dopo il referendum del 2011, in www.dirittiregionali.org, pp. 1 ss.

⁴³ Cfr. V. DE SANTIS, op. cit., p. 27 ss.

⁴⁴ Sentenza della Corte costituzionale n. 54 del 2012, punto 3 del considerato in diritto. Va, però, segnalato che, in questi stessi termini, il giudice delle leggi si era già espresso nella sentenza n. 62 del 2005.

⁴⁵ Tale principio è stato affermato nella sentenza n. 331 del 2010, al punto 7 del considerato in diritto. Come è noto, con la pronuncia in esame, la Corte ha dichiarato illegittime le leggi regionali di Puglia, Basilicata e Campania che avevano vietato l'installazione, sui rispettivi territori, degli impianti di produzione di energia nucleare, di fabbricazione di combustibile nucleare e di stoccaggio di rifiuti radioattivi.

⁴⁶ Sentenza della Corte Costituzionale n. 54 del 2012, punto 3 del considerato in diritto.

fondamentale, ma anche in considerazione del fatto che quello dello smaltimento dei rifiuti radioattivi è un problema di interesse nazionale, che, come tale, può essere affrontato e risolto soltanto dal legislatore statale⁴⁷.

4. *La permanenza dell'interesse nazionale nell'ordinamento costituzionale quale strumento essenziale per la tutela delle esigenze di carattere unitario*

Assodato che, per la Corte Costituzionale, la messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi è di esclusiva competenza dello Stato anche perché tale attività è di interesse nazionale, è opportuno domandarsi se questo parametro permei ed influenzi ancora il nostro impianto costituzionale e, in caso di risposta affermativa, quale funzione esso svolga nell'odierna configurazione dei rapporti tra Stato, Regioni ed Enti locali⁴⁸.

Come sappiamo, con la revisione costituzionale del 2001 è stato eliminato dal nostro Testo fondamentale ogni riferimento formale all'interesse nazionale quale limite alla potestà legislativa delle Regioni ed è stata cancellata la possibilità di sollevare la questione di merito davanti alle Camere per contrasto di interessi⁴⁹. Infatti, se il vecchio articolo 117 prevedeva che le Regioni potevano adottare norme legislative nelle materie ivi elencate sempreché le norme stesse non fossero "in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni"⁵⁰, l'attuale stabi-

⁴⁷ Del medesimo avviso sembra essere S. PERFETTI, *Circolazione e smaltimento dei rifiuti radioattivi fra legislazione statale, regionale e giurisprudenza costituzionale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2012, 3, p. 4.

⁴⁸ Particolarmente interessanti, sul punto, sono le riflessioni di A. BARBERA, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quad. cost.*, 2001, pp. 345 ss.; R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Reg.*, 2001, pp. 1213 ss.; R. TOSI, *A proposito dell'interesse nazionale*, in www.forumcostituzionale.it, pp. 1 ss.; F. MANGANIELLO, *L'interesse nazionale scompare nel testo.. ma resta nel contesto. Una rassegna dei problemi*, in *Le Reg.*, 2012, pp. 57 ss.

⁴⁹ Cfr. M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della L. Cost. n. 3 del 2001*, in *Il nuovo Titolo V della Costituzione. Stato/Regioni e diritto del lavoro, suppl. a Lav. pubbl. amm.*, 2002, p. 12.

⁵⁰ Al riguardo si veda A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, 1973, pp. 139 ss.

lisce che, "nelle materie di legislazione concorrente, spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato"⁵¹. Inoltre, se nell'originaria formulazione dell'articolo 127 era previsto che, in caso di contrasto di interessi, il Governo poteva impugnare le leggi regionali davanti alle Camere per questioni di merito⁵², oggi tale possibilità è venuta meno a causa della soppressione dello stesso giudizio di merito⁵³.

Non si può, tuttavia, ignorare che, se dovesse avere successo il tentativo di revisione costituzionale portato avanti dal Governo Renzi⁵⁴, l'interesse nazionale tornerebbe ad essere previsto dall'articolo 117 della Costituzione⁵⁵. Ciò risulta evidente ove si consideri che tale articolo andrebbe a stabilire, nel suo nuovo comma 5, che, su proposta dell'Esecutivo, "la legge dello Stato può intervenire in materie o funzioni non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica della Repubblica o lo renda necessario la realizzazione di programmi o di riforme economico-sociali di interesse nazionale"⁵⁶.

⁵¹ Sull'attuale formulazione dell'articolo 117 della Costituzione si veda, fra i tanti, P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Reg.*, 2001, pp. 1223 ss.; M. OLIVETTI, *Le funzioni legislative regionali*, in T. GROPPI e M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed Enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2001, pp. 85 ss.; R. TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa e amministrativa*, in *Le Reg.*, 2001, pp. 1233 ss.

⁵² Cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, p. 325.

⁵³ In proposito si veda E. GIANFRANCESCO, *Il controllo sulle leggi regionali nel nuovo art. 127*, in T. GROPPI e M. OLIVETTI (a cura di), op. cit., p. 128.

⁵⁴ Facciamo riferimento, come è noto, al disegno di legge costituzionale del Governo del 31 marzo 2014, "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione".

⁵⁵ Sul punto si veda A. ANZON DEMMIG, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: una sorpresa positiva*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, aprile 2014, pp. 9-10.

⁵⁶ Cfr. R. BIN, *Coerenze ed incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, in www.forumcostituzionale.it, pp. 11-12 e A. D'ALOIA, *Quale regionalismo nel progetto (in bozza) del Governo Renzi?*, in www.confronticostituzionali.eu, pp. 3-4.

In attesa di capire quale sarà l'esito di questo tentativo di riforma, va, comunque, sottolineato che la scomparsa del riferimento testuale all'interesse nazionale avvenuta nel 2001 non sembra aver determinato quella del limite precedentemente sussistente e la sua persistenza pare emergere sia dalla Costituzione nel suo complesso, ed in particolare dalla sua Parte prima, sia dall'insieme delle disposizioni novellate⁵⁷.

Con riferimento alla Parte prima della Costituzione, la permanenza dell'interesse nazionale è deducibile dall'articolo 5⁵⁸, perché, come è stato opportunamente osservato in dottrina, se tale interesse è identificato "*dai fini e dai valori su cui le forze politiche egemoni fondano la decisione di considerarsi unite nella Repubblica italiana*", ne deriva che esso trovi un aggancio testuale nell'articolo in parola, "*quale espressione dell'unità stessa della Repubblica*"⁵⁹.

Relativamente alle nuove disposizioni costituzionali, la persistenza dell'interesse nazionale sembra affiorare dalle clausole riservate alla potestà legislativa statale⁶⁰ e, soprattutto, da quanto stabilito dall'articolo 117, comma secondo, lettera *m* e dall'articolo 120, comma secondo⁶¹.

Da tali disposizioni pare, infatti, emergere una chiara opzione a favore della tutela dell'interesse in esame, che si concretizza nell'attribuzione allo Stato del compito di determinare con legge "*i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*"⁶² e nel conferimento al Governo del-

⁵⁷ Di questo avviso sono, fra gli altri, O. FORLENZA e G. TERRACCIANO, *Regioni ed Enti locali dopo la riforma costituzionale. Un federalismo imperfetto*, Milano, 2002 p. 13 e M. LUCIANI, op. cit., pp. 13 ss.

⁵⁸ Così, fra i tanti, A. BARBERA, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, cit., pp. 345-346 e A. PAJNO, *Federalismo scolastico*, in *Il Mulino*, 2002, p. 494. Sull'articolo 5 del Testo fondamentale si rinvia, in generale, a L. PALADIN, *Valori costituzionali e principio di unità della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *La riforma delle istituzioni*, Roma, 1995, pp. 323 ss. e a E. BALBONI e P. PASTORI, *Il governo regionale e locale*, in G. AMATO e A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico. II. L'organizzazione costituzionale*, Bologna, 1997, pp. 358 ss.

⁵⁹ In questi termini si è espresso A. BARBERA, op. ult. cit., pp. 345-346. Al riguardo si veda anche R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, cit., spec. p. 1214.

⁶⁰ Cfr. F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, Genova, 2002, pp. 183-184.

⁶¹ In tal senso T. GROPPI, *La garanzia dei diritti tra Stato e Regioni dopo la riforma del titolo V*, in *www.statutiregionali.it*, 2001, pp. 2 ss. e R. TOSI, *A proposito dell'interesse nazionale*, cit., pp. 2 ss.

⁶² Articolo 117, comma secondo, lettera *m* della Costituzione. Su tale disposizione

l'incarico di sostituire gli enti territoriali in una pluralità di casi e quando "lo richiedano la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili sociali"⁶³.

Occorre, poi, tener presente che la permanenza dell'interesse nazionale sembra essere confermata dalla scelta di inserire nel Testo fondamentale il principio della sussidiarietà verticale⁶⁴, perché non si comprende cosa mai possa indirizzare l'applicazione di tale principio se non il raffronto tra l'interesse in parola e quello delle Regioni⁶⁵.

L'interesse nazionale pare, dunque, continuare a caratterizzare il nostro Testo fondamentale anche dopo la revisione del Titolo V avvenuta nel 2001 e a prescindere dall'esito che avrà il tentativo di riforma costituzionale del Governo Renzi.

Soffermandoci, ora, sulla funzione che l'interesse in esame svolge nell'odierna configurazione dei rapporti tra Stato, Regioni ed Enti locali, bisogna ricordare che, se nell'originaria formulazione degli articoli 117 e

si veda, fra gli altri, G. ROSSI e A. BENEDETTI, *La competenza legislativa esclusiva statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Il nuovo Titolo V della Costituzione. Stato/Regioni e diritto del lavoro, suppl. a Lav. pubbl. amm.*, 2002, pp. 22 ss.; G. COCCO, *I livelli essenziali delle prestazioni*, in L. CHIEFFI e G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *Regioni ed Enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione fra attuazione e ipotesi di ulteriore revisione*, Torino, 2004, pp. 187 ss.; G. GUIGLIA, *I livelli essenziali delle prestazioni alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, Padova, 2007. Occorre, poi, ricordare che, nella sentenza n. 282 del 2002, la Corte Costituzionale ha fatto presente che assegnare al legislatore statale la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali equivale ad attribuirgli il compito di assicurare a tutti (e sull'intero territorio nazionale) il godimento di svariate prestazioni, "senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle".

⁶³ Articolo 120, comma secondo della Costituzione. Sulla disposizione in parola si veda, fra i tanti, G. VERONESI, *Il regime dei poteri sostitutivi alla luce del nuovo art. 120, comma 2, della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, pp. 733 ss. e C. MAINARDIS, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Milano, 2007.

⁶⁴ Come è noto, dopo la revisione del Titolo V, un esplicito riferimento al principio di sussidiarietà in senso verticale è presente nel primo comma dell'articolo 118 della Costituzione. Tra i numerosi scritti dedicati al principio di sussidiarietà ci limitiamo a segnalare P. CARETTI, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in *Quad. cost.*, 1993, pp. 7 ss. e A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 2001, pp. 13 ss.

⁶⁵ In tal senso M. LUCIANI, op. cit., p. 14.

127 esso era configurato quale limite generale di merito alla potestà legislativa delle Regioni e il suo controllo era affidato alle Camere, con l'attuazione dell'ordinamento regionale è stato trasformato in limite di legittimità⁶⁶ e ciò è avvenuto grazie alla scelta di non affrontare la verifica di merito in Parlamento⁶⁷ e al fatto che la Corte Costituzionale lo ha inteso come un criterio essenziale per definire, mediante il sindacato di legittimità, l'estensione e lo spessore della competenza regionale⁶⁸.

Il giudice delle leggi, quindi, nel contribuire alla trasformazione dell'interesse nazionale in limite di legittimità, ha riconosciuto in esso lo strumento utilizzabile dal legislatore statale per giustificare i suoi interventi limitativi dell'autonomia legislativa regionale⁶⁹ e ha stabilito che il suo impiego - unitamente a quello degli atti di indirizzo e coordinamento⁷⁰ - si fonda sul principio della prevalenza delle esigenze di carattere unitario che trovano formale riconoscimento nell'articolo 5 della Costituzione⁷¹. Così facendo, ha individuato la funzione dell'interesse nazionale nella tutela del principio unitario da parte dello Stato⁷².

A ben guardare, la scelta interpretativa della Corte è stata fatta propria dal legislatore costituzionale del 2001 e a questa conclusione sembra si possa pervenire analizzando l'articolo 114 del Testo fondamentale⁷³.

Come è noto, il nuovo testo dell'articolo si allontana dal vecchio, in-

⁶⁶ In proposito si veda G. FALCON, *Contestazione e contrattazione di legittimità: aspetti di prassi e spunti ricostruttivi per l'applicazione dell'art. 127 della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1980, pp. 531 ss.

⁶⁷ Sul punto si veda A. BARBERA, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, cit., pp. 346 ss.

⁶⁸ Cfr. A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, 2002, pp. 100 ss.

⁶⁹ Così L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 327.

⁷⁰ Come è noto, la Corte Costituzionale, a partire dalla sentenza n. 39 del 1971, ha considerato la funzione di indirizzo e coordinamento il "risvolto positivo" dell'interesse nazionale. Al riguardo si veda F. GABRIELE, *La funzione statale di indirizzo e coordinamento alla luce della giurisprudenza della Corte Costituzionale*, Bari, 1992.

⁷¹ In proposito si veda R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 1214.

⁷² Sul punto si veda A. ANZON, op. ult. cit., p. 109.

⁷³ Su tale articolo si veda, in generale, M. OLIVETTI, *Lo Stato policentrico delle autonomie (art. 114, comma 1)*, in T. GROPPI e M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed Enti locali nel nuovo titolo V*, cit., pp. 37 ss. e F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo"*, in *Le Reg.*, 2001, pp. 1153 ss.

fatti, in base all'attuale formulazione, la Repubblica non si "riparte" più in Regioni, Province e Comuni, ma "è costituita", oltre che da questi enti, anche dalle Città metropolitane e dallo Stato⁷⁴; inoltre, "enti autonomi, con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione" non sono più soltanto le Regioni, ma anche i Comuni, le Province e le Città metropolitane⁷⁵.

Pertanto, pare esser venuta meno l'identificazione tra la Repubblica e lo Stato e sembra configurarsi una sostanziale equiparazione fra tutti gli enti territoriali che costituiscono la Repubblica⁷⁶.

Tuttavia, interpretando la disposizione in questo modo, la si rende difficilmente compatibile con l'articolo 5⁷⁷, perché questo, stabilendo che la Repubblica "riconosce e promuove le autonomie locali", considera gli Enti locali come qualcosa di distinto rispetto alla Repubblica e, quindi, tutto fa fuorché prevedere che la Repubblica si identifichi "nelle autonomie allo stesso modo in cui si identifica con lo Stato"⁷⁸.

In realtà, la presunta incompatibilità fra le due disposizioni viene a cadere non appena dell'articolo 114 si considera anche il secondo comma, il quale stabilisce che non a tutti gli enti elencati nel primo comma viene attribuita una autonomia decisionale secondo i principi previsti dalla Costituzione, ma a tutti gli enti ad eccezione dello Stato.

Da un'attenta lettura dell'articolo emerge, dunque, che la revisione del Titolo V, lungi dal configurare una sostanziale equiparazione fra gli enti che costituiscono la Repubblica, continua ad attribuire allo Stato una posizione preminente rispetto a quella degli altri enti, in piena coerenza con quanto stabilito dall'articolo 5⁷⁹. In altre parole, ciò che caratterizza

⁷⁴ Articolo 114, comma primo della Costituzione.

⁷⁵ Articolo 114, comma secondo della Costituzione.

⁷⁶ In tal senso B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002, p. 30. Di diverso avviso è, invece, A. ANZON, *Il nuovo titolo V della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione. Un passo indietro verso il regionalismo duale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2002, p. 4, a giudizio della quale dal nuovo articolo 114 non è possibile estrarre significati diversi da quelli che esprimeva il vecchio articolo 114 e, di sicuro, "non un principio di parità tra lo Stato e le altre componenti".

⁷⁷ Cfr. G.U. RESCIGNO, *La riforma da riformare*, in *La Rivista del Manifesto*, n. 16, aprile 2001, spec. p. 15.

⁷⁸ In questi termini si è espresso M. OLIVETTI, op. ult. cit., p. 39.

⁷⁹ Così M. OLIVETTI, *Lo Stato policentrico delle autonomie* (art. 114, comma 1), cit., p. 39.

in senso innovativo l'articolo 114 non è l'identificazione tra Repubblica e Stato-ordinamento o il venir meno della "centralità" dello Stato-persona, ma soltanto l'indicazione della Costituzione come unico riferimento dell'autonomia degli enti territoriali minori⁸⁰.

Non è un caso, allora, che, con la sentenza n. 274 del 24 luglio 2003, la Corte costituzionale abbia sottolineato che il nuovo articolo 114 non prevede alcuna equiparazione fra gli enti in esso indicati ed abbia fatto presente che lo Stato continua ad avere una posizione peculiare nel nostro ordinamento, che è desumibile dall'articolo 5 e dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria da soddisfare⁸¹.

Risulta, quindi, evidente che l'interesse nazionale è ancora uno strumento essenziale per la tutela del principio unitario da parte dell'autorità statale⁸² e che a cambiare, dopo il 2001, è soltanto la prospettiva in cui l'articolo 5 deve essere inquadrato. Come in un gioco di specchi, infatti, l'articolo in parola si evolve e si immedesima negli articoli 117, 118 e 120, arricchendo di contenuto l'interesse nazionale, che oggi va declinato assieme alla sussidiarietà, alla differenziazione e all'adeguatezza, secondo l'insegnamento impartito dal giudice delle leggi a partire dalla storica sentenza n. 303 del primo ottobre 2003⁸³.

E' chiaro, dunque, che quando la Corte ha affermato che la messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi è di esclusiva competenza del legislatore statale anche perché tale attività è di interesse nazionale, non ha fatto altro che sottolineare che questo parametro permea ancora il nostro impianto costituzionale ed è sempre uno strumento essenziale per la tutela delle esigenze di carattere unitario⁸⁴.

⁸⁰ Al riguardo si veda, fra gli altri, A. MORRONE, *L'istruzione nella revisione del "titolo V" della Costituzione*, in www.comune.bologna.it, 2001, pp. 6-7.

⁸¹ Sulla sentenza in parola si veda D. BESSI, *L'interesse a ricorrere nel giudizio in via principale nel Titolo V novellato: verso una conferma della giurisprudenza antiregionalistica della Corte Costituzionale?*, in [m www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), pp. 1 ss. e R. DICKMANN, *Spetta allo Stato la responsabilità di garantire il pieno soddisfacimento delle "istanze unitarie" previste dalla Costituzione*, in www.federalismi.it, 2003, 9, pp. 1 ss.

⁸² Cfr. O. FORLENZA e G. TERRACCIANO, *Regioni ed Enti locali dopo la riforma costituzionale. Un federalismo imperfetto*, cit., pp. 10-11.

⁸³ Su tale pronuncia v., fra i tanti, R. DICKMANN, *La Corte costituzionale attua (ed integra) il Titolo V*, in www.federalismi.it, 2003, 12, pp. 1 ss. e A. MORRONE, *La Corte Costituzionale riscrive il Titolo V?*, in www.forumcostituzionale.it, pp. 1 ss.

⁸⁴ Cfr. S. PERFETTI, *Circolazione e smaltimento dei rifiuti radioattivi fra legislazione statale, regionale e giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 4.

GIANPIERO COLETTA

*La competenza del legislatore statale in materia di smaltimento
di rifiuti radioattivi: un revival dell'interesse nazionale?*

Il contributo affronta il nodo problematico della competenza statale relativa all'individuazione dei siti necessari allo smaltimento dei rifiuti radioattivi, dopo l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 31/2010.

Alla luce dei rapporti tra lo Stato e le Regioni, tale competenza è configurata dalla Corte costituzionale quale competenza esclusiva statale, sicché il potere centrale può individuare – nel rispetto del principio di collaborazione con le Regioni – i siti idonei allo smaltimento, in nome dell'interesse nazionale quale limite di legittimità di cui lo Stato rimane unico custode.

The paper deals with the problematic topic of State competence on localize appropriate sites for radioactive waste removal, after the entry into force of the D.Lgs. n. 31/2010.

In the light of the relationship between the State and the Regions, that competence is configured by the Constitutional Court as an exclusive State competence: in this perspective, central government has the power of locate – in accordance with the principle of cooperation with Regions – suitable waste removal sites, in the name of national interest that is a legal limit that only the State can manage.

giurisprudenza - commenti e note

CORTE DI CASSAZIONE CIVILE, Sez. III – 16 ottobre 2015, n. 20927 - *Pres. Salmè, Rel. Rubino* – F. srl (avv. Soldano) c. Regazzi e altri (avv. Carimati) e Comune di Pessano con Bornago e Consorzio Intercomunale Sviluppo Industriale di Gorgonzola e Pessano con Bornago.

Inquinamento acustico – Immissioni – Rapporti tra privati – Rispetto della normativa pubblicistica – Irrilevanza – Rispetto della soglia di normale tollerabilità ex art. 844 c.c. – Necessità – Violazione – Risarcibilità del danno non patrimoniale – Condizioni.

Nei rapporti tra privati sono illecite le immissioni acustiche che, pur rispettando i limiti di cui alla normativa pubblicistica, eccedono la soglia di normale tollerabilità ex art. 844 c.c. Il relativo danno non patrimoniale è risarcibile anche in difetto di un pregiudizio alla salute, purché vi sia stata violazione di un diritto fondamentale ovvero di un interesse costituzionalmente garantito.

Immissioni acustiche: normativa applicabile e risarcibilità dei diritti fondamentali.

Il tema affrontato dalla sezione III della Corte di Cassazione Civile nella sentenza che qui si annota ha a oggetto il risarcimento del danno non patrimoniale causato da immissioni acustiche in orario notturno che superino la soglia di normale tollerabilità. Nello specifico, la Corte è stata chiamata a pronunciarsi in merito ad una diatriba insorta tra privati cittadini residenti nelle vicinanze di un immobile adibito ad intrattenimento musicale e danzante, da un lato, e la società conduttrice dell'immobile nonché il Consorzio proprietario dello stesso, dall'altro.

Il Giudice di legittimità ha sostanzialmente confermato la decisione del Giudice di merito che, accogliendo la domanda degli attori, ha condannato la società a corrispondere a favore di ciascuno di essi un contenuto importo a titolo di danno esistenziale nonché, a favore di uno degli attori, anche una somma a titolo di danno biologico; impartendo altresì alla società e al Consorzio il divieto di tenere intrattenimenti musicali danzanti al di fuori dell'immobile locato.

Le questioni principali su cui la Corte ha inteso ribadire il proprio orientamento

in tema di inquinamento acustico riguardano (i) il rapporto tra tutela privatistica e tutela amministrativa e (ii) la subordinazione del risarcimento del danno non patrimoniale all'accertamento della violazione del diritto alla salute.

Riguardo al primo punto, la Corte ha ribadito un orientamento ormai consolidato per cui, nei rapporti tra privati, il rispetto della normativa pubblicistica in tema di inquinamento non comporta l'automatico rispetto della disciplina civilistica. I due livelli di tutela viaggiano infatti su binari distinti: un conto è il rispetto dei limiti posti da leggi e regolamenti a tutela della collettività – limiti pubblicistici generali e assoluti che regolano i rapporti c.d. verticali tra privato e P.A. – un altro è il rispetto della normativa che disciplina i rapporti tra privati (c.d. orizzontali). In altre parole, nelle controversie che coinvolgono privati, il Giudice non può limitarsi a verificare che sia stato rispettato il limite posto dalle norme tecnico amministrative ma deve fare un ulteriore e successivo passaggio che consiste nel verificare se, nel caso concreto, siano stati rispettati anche i limiti posti dal Codice Civile ovvero dagli artt. 844 e 2043 c.c.

Nel caso di specie, la Corte ha confermato l'impostazione della Corte d'Appello di Milano¹ che ha ritenuto insussistente la violazione di legge in riferimento alla L. n. 447/1995 e al D.P.C.M. 14 novembre 1997, poiché nel caso concreto, il Consulente Tecnico d'Ufficio del giudizio di primo grado aveva accertato la sussistenza di ripetute immissioni sonore in orario dedicato al riposo notturno, superiori a tre dB(A) Leq di rumore di fondo. Tale è il limite fissato da un consolidato orientamento giurisprudenziale² come tetto massimo di tollerabilità in orario notturno. I giudici dell'Appello hanno quindi correttamente ritenuto di applicare la disciplina civilistica nella controversia avente ad oggetto rapporti tra privati.

Interessante infine è come la Corte ha affrontato il secondo motivo di ricorso della società ovvero la violazione e falsa applicazione dell'art. 6 *ter* del D.L. n. 208/2008. Tale norma dispone che “*Nell'accertare la normale tollerabilità delle immissioni e delle emissioni acustiche, ai sensi dell'articolo 844 del codice civile, sono fatte salve in ogni caso le disposizioni di legge e di regolamento vigenti che disciplinano specifiche sorgenti e la priorità di un determinato uso*”. Secondo la sentenza, pertanto, con tale norma il legislatore avrebbe voluto chiarire una volta per tutte la supremazia della tutela amministrativa, individuando nei valori limite del D.P.C.M. del 19 novembre 1997 gli unici parametri da rispettare anche nei rapporti tra privati.

La Corte ha sul punto sottolineato come alla disposizione *de qua* debba darsi un'interpretazione costituzionalmente orientata. Nello specifico, citando l'ordinanza n. 103 del 2011³ con cui la Corte Costituzionale ha affermato che dall'art. 6 *ter*

¹ Sentenza del 28 ottobre 2011, n. 2958.

² Si veda da ultimo Corte Cass., Sez. Un., 27 febbraio 2013, n. 4848.

³ Con tale ordinanza la Corte Costituzionale ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione di legittimità dell'articolo 6 *ter* del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 208, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 32 Cost., dal Giudice unico del Tribunale ordinario di Sondrio nel proce-

non si può di certo desumere una deroga all'art. 844 c.c., la Suprema Corte ha chiarito come la norma in questione debba essere letta e interpretata alla luce dei criteri guida del diritto alla salute nonché del diritto al rispetto della vita privata e familiare; riaffermando quindi di nuovo la distinzione tra tutela privatistica e amministrativa.

Passando alla seconda questione, la ricorrente ha eccepito il mancato rispetto, da parte della sentenza impugnata, dell'ormai nota sentenza delle Sezioni Unite n. 21972 del 2008 in tema di risarcibilità del danno non patrimoniale. Nello specifico, la società lamenta il fatto che, sebbene la Corte d'Appello abbia riconosciuto il danno alla salute soltanto ad un attore, in sentenza è stato liquidato il danno esistenziale anche a favore di tutti gli altri; ciò in aperto contrasto con il divieto di duplicazione delle voci di danno non patrimoniale. La Suprema Corte è netta sul punto nel chiarire come la risarcibilità del danno non patrimoniale non sia collegata all'accertamento del danno alla salute. Ciò che conta è che sia stata accertata la lesione di un qualsiasi diritto costituzionalmente garantito, ben potendo essere, come nel caso di specie, il diritto al rispetto della propria vita privata e familiare⁴.

SONIA COSTA

* * *

CONSIGLIO DI STATO, Sez. V – 13 novembre 2015, n. 5191 – Pres. Saltelli, Est. Gaviano - A. spa, B.I. spa, D.I. srl, D.C.I. spa, G.M.I. spa, H.A.I.I. spa, J.I. spa, K.M.I. spa, L.R.I. spa, M.M.A.I. spa, M.I. srl, M.E. srl, N.I. spa, P.I. spa, R.I. spa, S.I. spa, S. spa, T.M.I. spa, V.A.I. spa, (avv.ti Pallottino e Grilli) c. Comune di Firenze (avv.ti Visciola, Lorizio, Pacini e Sansoni).

Veicoli a motore – Circolazione Stradale – Adozione misure restrittive al traffico di maggiore impatto – Competenza del Sindaco quale organo politico – Sussiste.

Veicoli a motore – Circolazione stradale – Regolamentazione zona ZTL di Firenze – Esclusione della circolazione dei SUV dalla zona del centro – Legittimità – Sussiste.

dimento vertente tra Schenatti Elide ed altri e la F.A.B. Funivia Al "Bernina" spa. In particolare, la Corte, dopo aver rilevato come il giudice *a quo* abbia ommesso di motivare l'impossibilità di interpretare la norma al fine di preservare la stessa da dubbi di costituzionalità, ha risolto la questione sottoposta, ribadendo che *"è consolidato il principio che differenzia - quanto ad oggetto, finalità e sfera di applicazione - la disciplina contenuta nel codice civile dalla normativa di diritto pubblico: l'una posta a presidio del diritto di proprietà e volta a disciplinare i rapporti di natura patrimoniale tra i privati proprietari di fondi vicini; l'altra diretta - con riferimento ai rapporti tra i privati e la p.a. - alla tutela igienico-sanitaria delle persone o comunità esposte"*.

⁴ Diritto peraltro protetto dall'art. 8 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

Le misure di cui all'art. 7 del Codice della Strada sono – di norma – attribuite alla competenza della dirigenza comunale: tuttavia, in specifica deroga a tale principio, le misure di maggiore impatto sull'intera collettività locale devono essere assunte da parte del Sindaco.

Le misure volte a regolare e limitare la circolazione nei centri storici hanno carattere discrezionale: la valutazione dell'esercizio del potere discrezionale dell'amministrazione deve essere esercitata dall'esterno con un giudizio di legittimità operato anche attraverso il criterio della ragionevolezza nel contemperamento dei diversi interessi sottesi: in tale ottica è legittima l'ordinanza del Sindaco di Firenze che inibisce l'ingresso nella ZTL ai SUV di soggetti non residenti ovvero non dotati di specifici stalli all'interno di tale ambito.

Firenze è una città particolare, fragile e inestimabile: il Sindaco, organo politico del Comune, ha il diritto di limitare la circolazione dei SUV nella ZTL.

In un Paese ricco di arte e storia com'è l'Italia, l'obbligo di preservare il patrimonio artistico e culturale in tutti i suoi delicati aspetti è, oltre ad un dovere civile in capo all'intera nazione, anche e soprattutto uno degli interessi pubblici da perseguire in via primaria da parte della Pubblica amministrazione, non fosse altro che per tutelare la principale industria italiana dei nostri tempi, il turismo.

Tale interesse non può essere sacrificato alle comodità degli automobilisti (o, forse, alle mode) e bene agisce la Pubblica amministrazione quando limita la circolazione di quei veicoli ad uso strettamente privato, le cui caratteristiche costruttive sono tali da essere incompatibili con la fragilità del patrimonio artistico e, in particolare, con le vie centrali di una città d'arte.

In questo caso, il Consiglio di Stato si pronuncia su una questione viabilistica di grande interesse generale, sancendo in via definitiva (e riconfermando la precedente decisione del T.A.R. Toscana, sia pur con alcune correzioni e integrazioni in motivazione) la legittimità dell'ordinanza del Sindaco di Firenze n. 2004/M/09189 del 27 dicembre 2004 che ha vietato la zona a traffico limitato ai SUV (*sport utility vehicle*) a partire dal 1 gennaio 2005.

Tramite l'emissione dell'ordinanza impugnata, infatti, il Sindaco di Firenze decide che i SUV, e cioè quelle "autovetture" (giustamente la sentenza si premura di virgolettare la descrizione di questa tipologia di autoveicoli, utilizzati come automobili ma aventi caratteristiche per dimensioni, ingombro e peso molto più simili a quelle degli autocarri) con diametro delle ruote superiore a 730 cm., non avrebbero più potuto godere di nuovi permessi né di rinnovi dei permessi esistenti per circolare nella zona a traffico limitato (ZTL) di Firenze, venendo di fatto ad inibirne l'accesso. Va immediatamente precisato che in tale divieto non sarebbero incorsi i SUV dei residenti all'interno della ZTL e di coloro che avessero rimesse o aree pri-

vate nell'ambito della medesima.

Tale ordinanza scatenò una reazione immediata e particolarmente agguerrita da parte delle principali case automobilistiche (e dei principali importatori) che impugnarono l'ordinanza, insieme a quella presupposta (la n. 2004/M/02701 del 22.4.2004) che disciplinava in generale la ZTL cittadina. Si sa¹, l'italiano è, prima di riconoscersi cultore del patrimonio artistico del proprio paese, soprattutto un automobilista e un acquirente di autovetture, meglio se comode, alla moda o di lusso. I venditori di tali autovetture ritennero, quindi, che l'ordinanza fosse senz'altro pregiudizievole in termini di rischio attuale di calo delle vendite e di conseguente fatturato, inibendo il provvedimento fiorentino – di fatto - l'ingresso nella ZTL a modelli certamente assai costosi, quasi al vertice della gamma di costi nel portafoglio dei rivenditori.

In effetti gli stessi diciannove ricorrenti, espressione di una reale “potenza di fuoco”, dopo aver descritto una serie di motivi tecnici di ricorso e diligentemente denunciato anche effetti distorsivi della concorrenza (un *leitmotiv* di ispirazione comunitaria certamente pregnante), domandarono anche il risarcimento del danno conseguente all'adozione del provvedimento impugnato sulla base di asserite enormi perdite economiche.

Come vedremo la decisione del Supremo Collegio, invece, decisamente riprende la scia della sentenza di primo grado, arrivando ad un rigetto totale dell'appello, correggendo, tuttavia il T.A.R. fiorentino in due punti, uno motivazionale (quello sull'incompetenza) e uno sostanziale, per essersi il giudice di prime cure lasciato sfuggire il commento ad uno dei motivi.

Una prima ragione di interesse di questa decisione riguarda la ricostruzione logica dell'oggetto dell'ordinanza impugnata, tema affrontato tangenzialmente dalla sentenza al fine di disattendere il primo motivo, e cioè quello relativo all'incompetenza del Sindaco.

I ricorrenti, stimolando un certo percorso logico, notano che l'ordinanza che esclude dalla ZTL i SUV (con le limitazioni sopra ricordate) sarebbe identificabile come l'eccezione a una disciplina eccezionale. Sotto un profilo di pura logica, tale inquadramento (che è utilizzato dalle difese per ricondurre la competenza dell'atto gestionale nell'ambito del potere dei dirigenti del Comune, come si vedrà subito innanzi) dovrebbe ricondurre alla regola generale, essendo costruito come una doppia negazione. In realtà, tuttavia, tale ricostruzione non corrisponde alla natura del provvedimento: infatti tale ordinanza – a ben vedere – costituisce non un'eccezione, ma una delimitazione ulteriore del caso eccezionale, è una sorta di area

¹ La decisione è quella del T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 17 marzo 2015, n. 4233, commentata in questa *Rivista*, 2015, 2, pp. 284 ss., che annulla la disciplina tariffaria dei parcheggi della ZTL di Roma Capitale, concludendo a favore degli automobilisti, sia pur sulla base di provvedimenti assai differenti, con motivazioni – in quel caso – prettamente economiche e in un contesto, proprio come ricorda il T.A.R. capitolino nei passi motivazionali della sentenza, non paragonabili a quelli di altre città.

“*sancta*” (nell’accezione etimologica di “separata”) all’interno di un’area protetta, la ZTL appunto, delimitata anche sotto un profilo in qualche modo “soggettivo” e cioè in relazione alle categorie di veicoli inibiti totalmente all’ingresso.

Si tratta, pertanto, di un rapporto di specialità all’interno di una disposizione eccezionale: i SUV in generale non possono circolare nell’ambito della ZTL (il divieto specifico si innesta nella zona regolamentata soggetta a un divieto più ampio), mentre il carattere eccezionale, con il ritorno alla regola (e quindi alla libera circolazione) va riconosciuto a quella previsione per cui i SUV dei residenti o destinati a rimesse o parcheggi privati sono “esclusi” dal divieto e, pertanto, liberi di circolare.

Esaminata questa curiosa questione metagiuridica, il supremo Collegio passa in rassegna i motivi di ricorso di primo grado ricordando che i ricorrenti avevano contestato, in una prima parte, la pretesa incompetenza del Sindaco² in quanto l’atto emanato avrebbe avuto una natura prettamente gestionale. Un organo politico, come il Sindaco, quindi non avrebbe potuto emanare un atto di carattere gestionale per l’ente locale, in quanto tale atto sarebbe stato di competenza esclusiva della dirigenza e gli artt. 6 e 7 del Codice della Strada³, attribuendo al Sindaco determinate competenze, avrebbero dovuto essere interpretati in conformità al principio della separazione tra politica e gestione nell’Ente comunale, oramai cristallizzato dal Testo Unico Enti Locali.

Il secondo motivo di ricorso si era, invece, concentrato proprio sulla violazione e falsa applicazione degli artt. 6 e 7 del Codice della Strada⁴, sottolineando da un lato, quanto a quest’ultimo, che le misure restrittive alla circolazione debbano comunque essere legate alla sussistenza di motivate esigenze di prevenzione dell’inquinamento e di tutela del patrimonio artistico, ambientale e naturale, non legittimando, invece, l’emanazione di un provvedimento diretto a “categorie” di veicoli, peraltro non razionalmente – ad avviso dei ricorrenti – identificate. Il precedente articolo 6, invece, consentirebbe esclusivamente l’adozione di misure di carattere temporaneo e limitate a determinate strade, con l’esclusione assoluta dalla possibilità di applicare restrizioni permanenti sulla totalità della viabilità (sia pur in una zona centrale).

Gli altri quattro ordini di motivi⁵, esaminati parimenti dalla decisione, si con-

² Le violazioni denunciate sono quelle riferite all’articolo 4 del D.Lgs. n. 165/2001 e all’art. 107 del Testo Unico Enti Locali n. 267/2000.

³ Il D.Lgs. 30 aprile 1992 n. 285, che in tali specifici articoli disciplina (6) la regolamentazione della circolazione fuori dei centri abitati e (7) la regolamentazione della circolazione all’interno dei centri abitati.

⁴ Motivo accompagnato da qualificazioni più generali quale la violazione del principio sulla tipicità degli atti amministrativi, l’eccesso di potere per perplessità, indeterminatezza della misura, difetto dei relativi presupposti di applicabilità.

⁵ Tali motivi denunciavano un preteso grave e palese sviamento i potere, la violazione degli artt. 41 Cost. e 28 Trattato CE (*ex art. 30*), in relazione ai profili economici delle conseguenze del divieto, e poi spaziavano denunciando ogni profilo generale di violazione delle norme sul

centravano sul preteso scopo “sviato” dell’ordinanza, che avrebbe inteso, in realtà, non tanto proteggere il patrimonio, quanto regolamentare i comportamenti di sosta e, anzi, reprimere la sosta sul marciapiede.

All’esito del giudizio di primo grado la Sezione III del Tribunale di Firenze con la sentenza n. 5219/2005, aveva respinto il ricorso, condannando anche i ricorrenti alle spese di giudizio in favore del Comune di Firenze.

L’appello, dalle descrizioni che ne fa la sentenza in commento, non solo ripropone i medesimi motivi del primo grado, ma li arricchisce e censura espressamente la decisione fiorentina.

Fatto sta che neppure il Consiglio di Stato si fa sedurre da tali molteplici motivi, posto che senza grandi esitazioni, dopo aver narrato le vicende fattuali e processuali antecedenti, il Collegio passa immediatamente al merito dell’impugnativa senza considerare l’eccezione d’inammissibilità per difetto di interesse sollevata dal Comune di Firenze, ritenendo immediatamente il ricorso completamente infondato nel merito.

Sotto il profilo dell’incompetenza del Sindaco, i giudici della quinta sezione si distaccano dall’interpretazione della sentenza di primo grado⁶ ritenendo che l’impostazione per cui l’alveo delle competenze debba essere quello comunale sia preferibile, riferendosi a propri specifici precedenti e segnatamente citando la decisione della medesima Sezione V, 3 febbraio 2009, n. 596 e lo stesso parere del Consiglio di Stato, Sezione II, parere 2 aprile 2003, n. 1661 già ricordato in primo grado⁷, oltre – anche se questa è citata in un passo successivo - alla decisione della seconda Sezione della Corte di Cassazione civile, 6 novembre 2006, n. 23622.

Il Collegio rileva come a livello normativo tale competenza sia riconosciuta ai sensi dell’art. 6 del Codice della Strada, in quanto attribuita all’*“ente proprietario della strada”* e, in tal senso, l’art. 7 ne costituisca una specifica che *“valorizza il tema del riparto di competenze tra sindaco e giunta, tipici organi di governo locale”*. Il Consiglio di Stato, a questo punto della motivazione, sembra peraltro voler

procedimento e sul provvedimento amministrativo dal difetto di motivazione, alla sua illogicità e contraddittorietà, al difetto di istruttoria e di coinvolgimento delle istanze di tutti gli interessi coinvolti.

⁶ Che aveva ricondotte le competenze sindacali alle competenze di carattere statale previste dal Codice della Strada in quanto direttamente attribuite dalla legge, legge successiva alle disposizioni che introdussero il principio di separazione tra le funzioni politiche e gestionali dell’ente locale. Il T.A.R. non ignora la posizione che è – invece – accolta dal Cons. Stato, ricordando proprio il parere del medesimo Supremo Collegio, Sezione II, 2 aprile 2003, n. 1661 citato nella stessa sentenza che si commenta, ma ritiene di discostarsene, osservando – comunque – che il risultato non cambierebbe (e quindi la competenza del Sindaco sarebbe confermata) anche accogliendo la tesi poi sancita dal Consiglio di Stato (competenza dell’ente locale, ma decisione di natura straordinaria, da assumere da parte dell’organo politico).

⁷ Tali pronunce peraltro non sono isolate: conformi anche: Cons. Stato, Sez. III, parere n. 3311/2010 (sempre su un ricorso straordinario al Capo dello Stato), così come Cons. Stato, Sez. I, 21 marzo 2011, n. 1152, la decisione del T.A.R. Veneto, Sez. I, 11 maggio 2015, n. 511, e la recentissima T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sez. II, 12 gennaio 2006, n. 12.

infliggere una stoccata alla difesa dei ricorrenti, lasciando intendere che la prospettazione resa nelle ultime memorie avrebbe configurato profili non presenti nel ricorso introduttivo, ricordando che il punto di interesse era quello della lesione delle competenze della dirigenza comunale, sul presupposto della natura “meramente gestionale” del provvedimento in contestazione.

I giudici di secondo grado, a questo punto, concludono elegantemente richiamando appunto il più volte citato parere 2 aprile 2003, n. 1661 della seconda Sezione che – secondo quanto affermato dalla stessa decisione – era richiamato in senso conforme dalle difese tanto di parte ricorrente quanto di parte resistente e secondo il quale le misure di cui all’art. 7 del Codice della Strada sono – di norma – attribuite alla competenza della dirigenza comunale, con la precisazione che, in specifica deroga a tale principio, le misure di maggiore impatto sull’intera collettività locale devono comunque essere assunte da parte dell’organo politico dell’Ente locale.

La motivazione si concentra, in particolare sul comma 9 dell’art. 7 citato che, in effetti, prevede che la Giunta quale organo squisitamente politico, quindi, abbia il compito di delimitare le aree pedonali e le zone a traffico limitato, tenendo conto degli effetti del traffico sulla sicurezza della circolazione, sulla salute, sull’ordine pubblico, sul patrimonio ambientale e culturale e sul territorio, stabilendo anche che “*in caso di urgenza il provvedimento potrà essere adottato con ordinanza del sindaco, ancorché di modifica o integrazione della deliberazione della giunta.*”

Il Supremo Collegio riconosce, a questo punto, che l’ordinanza impugnata si presenta come espressione proprio di quest’ultima, specifica competenza derogatoria del principio della generalità delle attribuzioni dirigenziali, rivestendo quel compito di “delimitazione” dell’area “*sancta*” come sopra si è voluta chiamare, della ZTL della sua interezza e venendosi a configurare come un atto integrativo della disciplina e non un semplice atto esecutivo. L’attività di gestione è quindi collocata in un momento successivo di mera attuazione.

La chiave, poi dell’urgenza nella quale è adottata l’ordinanza, che legittima la figura del Sindaco in luogo della Giunta, è data dalla motivazione e dall’immediatezza dell’entrata in vigore del provvedimento.

Corretta, quindi, la motivazione alla decisione di primo grado (che aveva passato in rassegna entrambe le soluzioni, preferendo – tuttavia – quella opposta), il Collegio rigetta uno dopo l’altro, tutti i motivi inerenti ai vizi di legittimità relativi al contenuto dell’ordinanza.

E’ chiaro come la decisione, pur sempre ancorandosi ai principi contenuti negli articoli 6 e 7 del Codice della Strada che legittimano le regolamentazioni più restrittive in tema di circolazione, adotti un approccio di senso comune, superando le formalistiche argomentazioni dei ricorrenti. I SUV, notano i giudici, identificati come i “*fuoristrada da città*” sono senz’altro per “*massa*” molto importanti e la loro identificazione della categoria tramite l’immatricolazione ad “*autovettura*” dotata però di “*ruote con diametro, compreso lo pneumatico, superiori a 730 mm*” non

appare irragionevole, posto certamente tali veicoli sono idonei a ledere le strade del centro storico di Firenze, o meglio, appaiono ragionevolmente avere quelle caratteristiche di potenziale rischio identificate dall'ordinanza.

Trascurando, appunto espressamente tutta una serie di gli elementi accessori di carattere formalistico, il Collegio sposa la motivazione dell'ordinanza e, riportando in virgolettato la base del provvedimento amministrativo, osserva innanzitutto che a Firenze, strade e marciapiedi del centro, per la loro antichità, hanno certamente *“dimensioni particolarmente ridotte”* e sono *“assolutamente inidonei a sopportare il transito e la sosta”* dei veicoli di cui si tratta. In secondo luogo, proprio per le rilevanti dimensioni degli pneumatici, i SUV sono facilitati nelle *“manovre vietate e scorrette”*, provocando *“oltre al pericolo ed intralcio alla circolazione dei pedoni, anche danneggiamenti alla pavimentazione”*.

Tali ragioni, certamente sintetiche aggiunge il Collegio, sono fondate sul piano normativo dall'art. 7, comma 1, lett. b) del Codice della Strada⁸, ma anche dall'art. 6, comma 4, lett. b), stabilendo il divieto – anche di carattere permanente – *“in relazione alle esigenze della circolazione o alle caratteristiche strutturali delle strade”*.

Una decisione di ragionevolezza e di logica, ancor prima che di puro diritto.

Il fatto che i SUV siano identificati tramite le due caratteristiche sopra indicate (tipo di immatricolazione ad autovettura e diametro degli pneumatici) è sufficiente per il Collegio, in quanto non è necessario che le *“categorie”* di veicoli, individuate nell'art. 7 cit. debbano corrispondere alle classi ufficiali di omologazione, dovendo tale concetto essere inteso in senso elastico, in funzione degli interessi pubblici in concreto tutelati. Peraltro, altra stoccata ai ricorrenti, a quanto pare negli atti difensivi l'esistenza della categoria commerciale dei SUV, sia pur variegata, era stata in qualche modo ammessa.

Osserva ancora, la sentenza, che ciò che conta è il carattere oggettivo e univoco del parametro utilizzato, che ne consenta una concreta identificabilità: e non vi è dubbio che le dimensioni dello pneumatico siano certamente un dato misurabile. Non va, poi, trascurato che la scelta dell'Amministrazione è comunque discrezionale e – nella specie – appare al Collegio correttamente motivata anche sotto un profilo della logica e del senso comune, pur se non vi sia una diretta connessione tra larghezza delle ruote e angustia delle strade.

Sotto il diverso profilo, poi, dello sviamento, vizio sempre assai spiacevole da contestare, il Consiglio di Stato si pronuncia, colmando quella che i ricorrenti avevano denunciato come una lacuna della decisione di primo grado, che non aveva affrontato il motivo relativo alla finalità ultima dell'ordinanza, che avrebbe avuto uno scopo repressivo del parcheggio irregolare, diverso da quello indicata in moti-

⁸ Appunto per la finalità di *“limitare la circolazione di tutte o di alcune categorie di veicoli per accertate e motivate esigenze di prevenzione degli inquinamenti e di tutela del patrimonio artistico, ambientale e naturale, conformemente alle direttive impartite dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, sentiti, per le rispettive competenze, il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio ed il Ministro per i Beni Culturali e Ambientali”*.

vazione. Anche in questo caso poche righe sono sufficienti a ribadire che le finalità normative proprie sono invece pienamente rispettate, in quanto l'ordinanza certamente disciplina la circolazione stradale, sia pur limitandola, sulla base di esigenze la cui rilevanza è normativamente condivisa. Nessuno sviamento, quindi, perché lo scopo è preventivo (e non sanzionatorio) e generale (e non particolare).

Quanto, poi all'interferenza indebita sul mercato, con effetti distorsivi per la concorrenza, e alla violazione del principio di libertà dell'iniziativa economica privata, per cui i ricorrenti sembrano essersi concentrati sull'espressione "*scoraggiare l'utilizzo di questi veicoli*" utilizzata dal Sindaco in motivazione, Palazzo Spada ritiene – sensatamente, anche questa volta, a giudizio di chi scrive - che tale espressione non debba essere interpretata come l'adozione di un mezzo idoneo a influenzare la concorrenza tra le case automobilistiche, ma più semplicemente debba essere letta in relazione alle esigenze di fluidità della circolazione, tutela delle strade e del patrimonio storico-artistico del centro cittadino della città di Firenze. Peraltro qui il Consiglio di Stato ricorda, nel segno del T.A.R. di primo grado, che le limitazioni imposte dall'ordinanza sono parziali (e non costituiscono divieti assoluti, stanti gli esoneri per residenti e altri soggetti titolari di diritti specifici) e che i SUV possono liberamente comunque transitare su tutte le altre strade della città.

Infine, tutti gli altri profili denunciati sono ritenuti irrilevanti, in quanto inerenti a scelte puramente discrezionali dell'Amministrazione nello specifico ambito delle limitazioni alla circolazione veicolare all'interno dei centri abitati: il Supremo Collegio richiama al riguardo la copiosa giurisprudenza amministrativa che ne ha fondato i principi da almeno due decenni (e cioè a partire dall'Adunanza Plenaria 6 febbraio 1993, n. 3⁹, attraverso altri precedenti specifici della medesima Sezione 4 marzo 2008, n. 824; Sez. V, 11 dicembre 2007, n. 6383; Sez. V, 29 maggio 2006).

In tal senso i criteri di ragionevolezza soccorrono nel vaglio dell'uso della discrezionalità amministrativa che deve essere comunque ancorato a "*valori meritevoli di tutela*", in modo che in caso di istanze diverse (a volte fondate su valori costituzionali contrapposti), si possa passare a scrutinio l'utilizzo della ragionevolezza, comunque e sempre dall'esterno e cioè mai esorbitando dal solo vaglio di legittimità.

In quest'ottica, le diversità (e quindi il sacrificio del puro art. 3 della Costituzione) sono giustificate, così come i vincoli alla circolazione sono accettabili, quando si tratti di atti orientati alla salvaguardia di valori primari, quali il patrimonio artistico e culturale, di rilevanza collettiva (addirittura mondiale), e comunque non abbiano un carattere assoluto.

⁹ Si tratta della nota sentenza in cui l'allora Comune di Roma, ora Roma Capitale, uscì vittorioso contro CODACONS che aveva ottenuto in primo grado l'annullamento di una parte dei provvedimenti adottati sulle zone a traffico limitato perché eccessivamente permissivi. In tale sede l'Adunanza Plenaria aveva in effetti chiarito i limiti della sindacabilità, anche in termini di "ragionevolezza" dei provvedimenti limitativi alla circolazione.

L'ultima carta delle ricorrenti e cioè quella con argomentazione "*per assurdo*" e cioè che la tutela del patrimonio avrebbe potuto (e, quindi, dovuto) essere perseguita con provvedimenti ancor più incisivi (e quindi inibendo anche ad altri veicoli l'accesso in centro) non suscita suggestione nel Collegio che ne sottolinea l'irrelevanza con grande eleganza, volendo quasi ricordare l'adagio, "*il meglio è il peggior nemico del bene*".

Il Consiglio di Stato, quindi, in questo caso, con decisione di grande equilibrio e buon senso, riesce a mantenere in vita un provvedimento, qual è l'ordinanza del Sindaco di Firenze, probabilmente non perfetto, ma certamente utile a limitare l'aggressione ad un patrimonio culturale inestimabile che stiamo, forse con troppo ritardo, iniziando a capire di dover tutelare.

EVA MASCHIETTO

* * *

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI – 28 ottobre 2015, n. 4927 – *Pres.* Patroni Griffi – *Est.* Contessa – Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo ed altro (Avv. Stato) c. A. (avv. Ciccotti) e Comune di San Michele al Tagliamento (n.c.).

Ambiente in generale – Vincolo paesaggistico – Autorizzazione paesaggistica rilasciata in sede locale – Annullamento da parte della Soprintendenza – Termine di 45 giorni previsto dall'art. 146, comma 5, D.Lgs. n. 42/2004 – Ha carattere perentorio.

Ambiente in generale – Vincolo paesaggistico – Autorizzazione paesaggistica rilasciata in sede locale – Annullamento da parte della Soprintendenza – Termine di 45 giorni previsto dall'art. 146, comma 5 D.Lgs. n. 42/2004 – Inutile decorso – Potere della Soprintendenza di pronunciarsi dopo il decorso del termine – Sussiste.

Il termine di quarantacinque giorni previsto dall'art. 146, comma 5, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (codice dei beni culturali e del paesaggio), concesso alla Soprintendenza per procedere all'annullamento dell'autorizzazione paesaggistica resa dall'Amministrazione competente ha carattere perentorio; onde il parere reso dalla Soprintendenza nell'ambito della procedura autorizzativa oltre il suddetto termine è da considerarsi privo dell'efficacia attribuitagli dalla legge e cioè privo di valenza obbligatoria e vincolante (cfr., in tal senso, Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenze n. 1561/2013 e n. 2136/2015).

Il decorso del termine di 45 giorni previsto dall'art. 146, comma 5, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 per l'emissione del parere della Soprintendenza non ne impedisce l'espressione, dovendosi piuttosto ritenere che un siffatto parere possa comunque essere reso anche dopo il decorso del suddetto termine nei confronti dell'Amministrazione procedente, la quale dovrà quindi valutarlo in modo adeguato.

Controllo in sede statale dell'autorizzazione paesaggistica.

1. Il fatto

Nel 2013 il signor Eugenio Agazzi (l'attuale appellato) ha presentato richiesta di autorizzazione paesaggistica al Comune di San Michele per la demolizione di un edificio esistente al fine di realizzare un compendio immobiliare a destinazione residenziale.

Successivamente la Commissione edilizia integrata ha riscontrato la conformità degli interventi proposti ai pertinenti strumenti urbanistici, esprimendo parere favorevole al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, con una prescrizione in relazione al rivestimento esterno dei vani scala.

Detto parere è stato poi trasmesso agli istanti e alla competente Soprintendenza per l'espressione del parere di cui all'articolo 146, comma 8 del decreto legislativo n. 42 del 2004.

A seguito di ciò, la Soprintendenza ha espresso motivi ostativi al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica principalmente in relazione all'altezza dell'immobile da realizzare lasciando tuttavia scadere il termine di sessanta giorni entro il quale la Soprintendenza avrebbe dovuto esprimere il parere di competenza ai sensi del comma 8 dell'articolo 146 del decreto legislativo n. 42 del 2004.

Decorsi 111 giorni dal ricevimento del parere favorevole della Commissione edilizia integrata la Soprintendenza ha espresso parere sfavorevole, comunicandolo successivamente e riproponendo nella sostanza quanto già esposto nella predetta comunicazione dei motivi ostativi.

Il signor Eugenio Agazzi ha quindi impugnato il parere negativo dinanzi al T.A.R. del Veneto chiedendone l'annullamento per diverse ragioni di illegittimità dell'atto impugnato.

Il T.A.R. del Veneto ha ritenuto il ricorso inammissibile per carenza di un interesse diretto ed attuale alla sua proposizione in relazione al contenuto dell'atto impugnato in quanto l'atto deve considerarsi privo di portata vincolante e meramente endoprocedimentale ed in quanto tale non direttamente impugnabile.

Il Ministero per i beni e le attività culturali ha poi appellato la sentenza in questione chiedendone la riforma, con sospensione in via cautelare dei relativi effetti, lamentando che il T.A.R. del Veneto avrebbe erroneamente qualificato come non vincolante il (tardivo) parere della Soprintendenza, ferma restando l'inammissibilità del ricorso data la portata endoprocedimentale dell'atto gravato.

In particolare, secondo il Ministero, avrebbe dovuto ritenersi che la decorrenza del termine di cui al comma 5 dell'articolo 146 del decreto legislativo 42 del 2004 non consuma il potere consultivo della Soprintendenza e, pertanto, un parere tardivo, oltre a essere pienamente valido ed efficace, conserverebbe altresì la propria natura vincolante.

2. *L'evoluzione normativa*

In caso di adozione di un parere (negativo) da parte della Soprintendenza successivamente al decorso del suddetto termine di quarantacinque giorni, sono astrattamente ipotizzabili tre orientamenti:

a) in base a un primo orientamento, in tale ipotesi, dovrebbe ritenersi consumato il potere dell'organo statale di rendere un qualunque parere (di carattere vincolante o meno);

b) in base a un secondo orientamento, nella medesima ipotesi, dovrebbe ritenersi permanente in capo alla Soprintendenza il potere di emanare un parere di carattere comunque vincolante, riconoscendo carattere meramente ordinatorio al predetto termine;

c) in base a un terzo orientamento, nella predetta ipotesi, non potrebbe escludersi in radice la possibilità per l'organo statale di rendere comunque un parere non vincolante in ordine alla compatibilità paesaggistica dell'intervento che dovrebbe essere autonomamente valutato dall'amministrazione deputata all'adozione dell'atto autorizzatorio finale.

In alcuni casi la giurisprudenza amministrativa si è espressa seguendo l'orientamento di cui al precedente punto b) stabilendo che in caso di superamento da parte della competente Soprintendenza del termine ordinariamente previsto per il rilascio del proprio parere (vincolante) ai sensi dei commi 5 e 8 dell'articolo 146 del decreto legislativo n. 42 del 2004, il potere in capo all'organo statale continua a sussistere (tanto che un suo parere tardivo resta comunque disciplinato dai richiamati commi 5 e 8 e mantiene la sua natura vincolante), ma l'interessato può proporre ricorso dinanzi al G.A. per contestare l'illegittimità del silenzio serbato dall'amministrazione statale (in tal senso: Cons. Stato, Sez. VI, 4 ottobre 2013, n. 4914; in termini simili: Cons. Stato, Sez. VI, 18 settembre 2013, n. 4656).

Diversamente, in altri casi, la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che prevalenti ragioni di carattere sistematico richiedono di aderire al diverso orientamento volto a riconoscere carattere perentorio al termine di quarantacinque giorni di cui al comma 5 dell'articolo 146 del decreto legislativo n. 42/2004 (in tal senso: Cons. Stato, Sez. VI, 15 marzo 2013, n. 1561).

3. *Conclusioni*

Dopo aver analizzato gli orientamenti possibili, nel caso di specie, il Consiglio di Stato ha ritenuto preferibile aderire all'orientamento giurisprudenziale che attribuisce carattere perentorio al termine riconosciuto alla Soprintendenza per procedere all'annullamento dell'autorizzazione paesaggistica e ha quindi ritenuto che l'evoluzione normativa non ha inciso sulla perentorietà del termine entro il quale l'atto di esercizio del relativo potere può e deve essere adottato.

Ad avviso del Collegio infatti, nell'ambito dei modelli normativi seguiti dal legislatore nel corso degli anni si è passati da un modello basato su una relazione di controllo ad uno attuale basato sulla cogestione del vincolo ed, in entrambi i casi, il legislatore ha inteso individuare un adeguato punto di equilibrio tra l'esigenza di assicurare una tutela al paesaggio e quella di garantire il massimo grado di certezza dei rapporti giuridici.

In conclusione, il Consiglio di Stato ha respinto l'appello confermando la pronuncia di primo grado del T.A.R. del Veneto, ritenendo che occorre contemperare entrambe le predette esigenze di tutela a fondamento della normativa di riferimento e, quindi, se è vero che il parere tardivamente espresso deve restare privo di effetti vincolanti per garantire la certezza dei rapporti giuridici, ciò non impedisce che tale parere possa comunque essere reso nei confronti dell'amministrazione procedente, anche fuori termine, ed essere da questa valutato in modo adeguato per garantire in ogni caso la tutela del paesaggio.

VERONICA VITIELLO

* * *

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV – 21 settembre 2015, n. 4405 – *Pres. ff. RUSSO, Est. VELTRI* – I. spa (avv.ti Grella e Romanelli) c. Comune di Valmadrera (n.c.) e Casati (n.c.)

Inquinamento acustico – Classificazione acustica del territorio – Impianto di depurazione – E' attività industriale.

Un impianto di depurazione dell'acqua deve considerarsi un'attività industriale ai fini della zonizzazione acustica.

Impianto di depurazione e zonizzazione acustica.

1. *Il giudizio*

Il Comune di Valmadrera (SO) nell'approvare il piano di zonizzazione acustica del 2004 ha suddiviso l'area occupata dall'impianto di depurazione (classificata "a servizi" dal piano regolatore generale) tra due classi acustiche (III "aree di tipo misto" e IV "aree di intensa attività umana"). L'inserimento di talune porzioni dell'impianto in classe III, dove il D.P.C.M. 14 novembre 1997 indica la "assenza di attività industriali", era giustificata dalla presenza di un insediamento residenziale; tale classificazione avrebbe comportato limiti acustici più stringenti per l'impianto

di depurazione¹. Pochi giorni dopo, il Comune ha adottato anche un'ordinanza, con la quale ha chiesto al gestore del depuratore di conformarsi ai contenuti del piano di zonizzazione acustica.

Il ricorso del gestore del depuratore contro i due atti (zonizzazione acustica e ordinanza) è stato rigettato in primo grado con la sentenza n. 7545/2010 del T.A.R. Lombardia, Milano². Il Tribunale, innanzitutto, ha ribadito il principio per il quale non sarebbe necessaria una piena corrispondenza tra la zonizzazione acustica e quella urbanistica³. Nello specifico, inoltre, esso ha ritenuto che l'inserimento di una porzione del depuratore nella classe acustica III non fosse illogica, considerato anche che tale impianto non rientrerebbe tra le attività industriali⁴.

Con la sentenza n. 4405/2015, qui annotata, il Consiglio di Stato ha capovolto le valutazioni operate dal T.A.R. sulla logica sottesa alla zonizzazione acustica di Valmadrera, ritenendo che la "*classificazione operata appare ictu oculi non corretta*", poiché "*l'impianto di trattamento dell'acqua deve considerarsi ai fini della zonizzazione acustica un'attività industriale*".

2. Sulla discrezionalità del Comune in materia di zonizzazione acustica

La normativa nazionale prevede che ai Comuni competa la classificazione acustica del proprio territorio, nonché "*il coordinamento degli strumenti urbanistici già adottati*" con le determinazioni assunte nell'ambito della predetta classificazione⁵. La stessa pianificazione urbanistica viene compresa tra i "*provvedimenti per la*

¹ I valori di qualità – Leq in decibel sono per la Classe III 57 (diurno) e 47 (notturno), per la Classe IV 62 (diurno) e 52 (notturno).

² T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. IV, 13 dicembre 2010, n. 7545 in www.ambientediritto.it.

³ "...non esiste piena corrispondenza tra zonizzazione urbanistica ed acustica. Come affermato da questa Sezione, infatti, "la finalità principale del Piano di zonizzazione acustica è quella della tutela della salute umana in relazione all'inquinamento acustico e deve pertanto ritenersi differente dagli scopi propri della pianificazione urbanistica" (T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. IV, 27 dicembre 2007, n. 6819), con la conseguenza che la classificazione ai fini urbanistici non deve corrispondere pienamente con quella acustica. Infatti in Lombardia, la legge regionale 10 agosto 2001, n. 13, detta norme in materia di inquinamento acustico e all'articolo 4 fa carico ai Comuni di assicurare 'il coordinamento tra la classificazione acustica e gli strumenti urbanistici'. L'utilizzo dell'espressione 'coordinamento', se da una parte impone alle Amministrazioni di prendere certamente in considerazione l'assetto urbanistico dettato dagli strumenti di pianificazione, dall'altra impedisce di ritenere che la zonizzazione acustica rifletta meccanicamente la classificazione urbanistica, quasi che le determinazioni dei piani regolatori possano in qualche modo essere "travasate" in maniera automatica nei piani di zonizzazione acustica, senza che il Comune possa (o meglio debba), tenere conto delle peculiari esigenze sottese alla classificazione acustica del territorio",

⁴ Quanto all'ordinanza impugnata, le parti hanno dato della sopravvenuta carenza di interesse, in quanto l'operatore vi aveva già dato ottemperanza.

⁵ Legge 26 ottobre 1995, n. 447 (Legge quadro sull'inquinamento acustico), articolo 6, comma 1, lett. b.

*limitazione delle emissioni sonore*⁶.

In Lombardia il legislatore ha cercato di fornire ai Comuni indicazioni più chiare con l'approvazione della legge regionale 10 agosto 2001, n. 13⁷ e la successiva adozione di criteri tecnici per la redazione della classificazione acustica (D.G.R. 12 luglio 2002 n. VII/9776)⁸. La legge regionale citata prevede, tra l'altro, che *“la classificazione acustica deve essere predisposta sulla base delle destinazioni d'uso del territorio, sia quelle esistenti che quelle previste negli strumenti di pianificazione urbanistica”*.

Nell'interpretare la discrezionalità pianificatoria del Comune in materia acustica, tuttavia, si assiste a una certa tensione tra due principi apparentemente complementari⁹.

Da un lato, la zonizzazione acustica deve tenere conto dello stato di fatto e quindi delle precedenti destinazioni d'uso definite dalla pianificazione urbanistica, poiché – ad esempio – le stesse possono aver ingenerato il legittimo affidamento di un'impresa a sviluppare la propria attività produttiva in una specifica località. Dall'altro, tuttavia, la zonizzazione acustica risponde a una sopravvenuta finalità di tutela dell'ambiente, sicché deve poter influire sulla realtà esistente e non può essere del tutto vincolata dalle scelte urbanistiche precedenti, che spesso sono state operate quando il tema acustico non era oggetto di attenzione normativa; in tale ottica, il Comune avrebbe un'ampia discrezionalità nella zonizzazione acustica, che potrebbe essere censurata solo per manifesta illogicità¹⁰.

Gli orientamenti giurisprudenziali sul tema sono determinati da un'oscillazione maggiore verso un principio, piuttosto che l'altro.

Quanto al T.A.R. Lombardia, Milano, in più occasioni esso ha posto l'accento sulla discrezionalità del Comune. È stato rilevato come *“la pianificazione acustica è rivolta a governare l'assetto del territorio sotto il distinto profilo della tutela ambientale e della salute umana, attraverso la più coerente ed opportuna localizzazione delle attività umane in relazione alla loro rumorosità, deve escludersi che essa abbia come scopo il mantenimento della situazione esistente, ma deve perseguire la riduzione dei rumori al fine di realizzare la piena tutela del riposo e della salute, la conservazione degli ecosistemi, dei beni materiali, dei monumenti, dell'ambiente abitativo e dell'ambiente esterno”* (T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. IV, 14 gennaio 2015, n. 133). E, ancora, *“la zonizzazione acustica (...) costituisce un vero e proprio esercizio*

⁶ Legge n. 47/1995, articolo 2, comma 5.

⁷ Norme in materia di inquinamento acustico.

⁸ D.G.R. 12 luglio 2002, n. VII/9776 recante *“Criteri tecnici di dettaglio per la redazione della classificazione acustica del territorio comunale”*.

⁹ Si veda M.A. MAZZOLA, *Inquinamento acustico*, in *Codice dell'Ambiente*, Giuffrè, 2008, pp. 1545 e ss.

¹⁰ Si veda al riguardo in questa *Rivista*, 2013, pp. 445 e ss., la nota di C. BETTINELLI a T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 9 novembre 2012, n. 2734 e a T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 15 novembre 2012, n. 1792.

di potere pianificatorio discrezionale, che ha lo scopo di migliorare, ove possibile, la situazione, e non deve quindi limitarsi a fotografare l'esistente, accettandolo per come è: così in particolare questo Tribunale nelle sentenze 2 aprile 2008 n. 348 e Sezione II 18 maggio 2012 n. 837; conformi poi in linea di principio, fra le molte, citate anche dall'amministrazione, T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, Sez. I, 10 luglio 2014, n. 597 e T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 9 novembre 2012, n. 2734. (...) Discende poi secondo logica dalla qualificazione del piano come espressione di un potere discrezionale il rilievo per cui le valutazioni in tal sede compiute sono sindacabili nella presente sede giurisdizionale nei soli casi di illogicità manifesta o di falso presupposto: così espressamente T.A.R. Piemonte, Sez. II, 22 ottobre 2005, n. 3251. È quindi del tutto ammissibile, in linea di principio, il mutamento di classificazione di una zona rispetto a precedenti edizioni del piano: in termini espliciti la citata sentenza 837/2012 di questo T.A.R.” (T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. IV, 2 aprile 2015, n. 478). Gli stessi principi sono enunciati anche nella sentenza del T.A.R. Lombardia, Milano n. 7545/2010.

Con la pronuncia annotata il Consiglio di Stato non ha contestato i principi enunciati in primo grado dal T.A.R. Lombardia, Milano, ma la valutazione logica degli elementi di fatto operata dal Comune e poi avallata dal T.A.R.

Dalla lettura della sentenza di primo grado si evince come il Comune avesse fondato la propria classificazione acustica proprio sui criteri tecnici regionali, allegati alla D.G.R. 12 luglio 2002, n. VII/9776, che articolano maggiormente le previsioni nazionali del D.P.C.M. 14 novembre 1997, che si limita ad indicare quanto segue.

CLASSE III	aree di tipo misto: rientrano in questa classe le aree urbane interessate da traffico veicolare locale o di attraversamento, con media densità di popolazione, con presenza di attività commerciali, uffici con limitata presenza di attività artigianali e con assenza di attività industriali; aree rurali interessate da attività che impiegano macchine operatrici.
CLASSE IV	aree di intensa attività umana: rientrano in questa classe le aree urbane interessate da intenso traffico veicolare, con alta densità di popolazione, con elevata presenza di attività commerciali e uffici, con presenza di attività artigianali; le aree in prossimità di strade di grande comunicazione e di linee ferroviarie; le aree portuali, le aree con limitata presenza di piccole industrie.

In particolare, il paragrafo 5 del documento regionale (“*Parametri utili per la classificazione*”) riporta una tabella (di seguito allegata in estratto) che – grazie anche all’individuazione di “corrispondenze” con i singoli parametri – dovrebbe gui-

dare i Comuni nella classificazione¹¹. Pertanto, ai sensi di questa tabella l'inserimento di una specifica area in classe IV è legato alla compresenza di più elementi¹².

Classe	Traffico veicolare	Commercio e servizi	Industria e artigianato	Infrastrutture	Densità di popolazione	Corrispondenze
III	Traffico veicolare locale o di attraversamento	Presenza di attività commerciali e uffici	Limitata presenza di attività commerciali e assenza di attività industriali	Assenza di strade di grande comunicazione, linee ferroviarie, aree portuali	Media densità di popolazione	Tutti i casi non ricadenti nelle classi II e IV
IV	Intenso traffico veicolare	Elevata presenza di attività commerciali e uffici	Presenza di attività artigianali, limitata presenza di piccole industrie	Presenza di strade di grande comunicazione, linee ferroviarie, aree portuali	Alta densità di popolazione	Almeno 3 corrispondenze o presenza di strade di grande comunicazione, linee ferroviarie, aree portuali

Il Consiglio di Stato, invece, ha indicato come la mera presenza dell'impianto di depurazione delle acque e la sua qualifica quale "attività industriale" impedisse il suo inserimento in classe acustica III.

Il Collegio, inoltre, ha affrontato anche il tema della relazione con la pianificazione urbanistica, rilevando che il "*nodo problematico della vicinanza di una zona*

¹¹ Lo stesso documento citato specifica, in ogni caso, il carattere di "esempio" della tabella, peraltro come riferimento per i Comuni di maggiori dimensioni, sicché non parrebbe applicarsi in via diretta a Valmadrera, che conta 11.000 abitanti.

La tabella è comunque richiamata nella sentenza di primo grado.

¹² Lo stesso documento, tuttavia, al successivo paragrafo 6 (Corrispondenza tra destinazioni urbanistiche e classi acustiche) allarga la disciplina degli insediamenti industriali ad altri impianti (tra cui gli insediamenti zootecnici e gli impianti di trasformazione del prodotto agricolo).

residenziale di nuovo insediamento, probabilmente effetto di una non lungimirante programmazione urbanistica locale, non può pertanto essere affrontato a livello acustico imponendo all'attività industriale già esistente limiti di rumorosità propri delle zone residenziali". È quindi espressa la censura alle scelte operate nel caso concreto dal Comune.

Il Consiglio di Stato, infine, ha affermato che il nodo citato avrebbe dovuto essere affrontato *"attraverso prescrizioni puntuali finalizzate all'adozione delle migliori tecnologie di isolamento acustico. Prescrizioni, del resto che, per quanto risulta in atti, sono state già imposte dal Comune ed ottemperate dal gestore (ottemperanza che ha poi determinato l'improcedibilità dell'impugnativa inizialmente proposta)".* Tale richiamo, purtroppo, appare meno chiaro, poiché l'ordinanza impugnata (e ottemperata), oltre a poter avere per sua natura un'efficacia solo transitoria¹³, era basata proprio sul piano di classificazione acustica annullato dal Consiglio di Stato¹⁴.

ENRICO MURTULA

* * *

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV – 26 febbraio 2015, n. 975 – *Pres.* Giaccardi, *Est.* Veltri - I.N.O (avv. Piraino) c. Comune di Maratea (avv. Stoppelli) e S. srl e S.M. srl (avv. Viglione).

Ambiente in generale – VAS – In caso di realizzazione di opere che comportano variante allo strumento urbanistico – Opere pubbliche – Localizzazione – Esclusione – Sussiste.

Fermo restando che la VAS comporta la valutazione degli interessi ambientali in sede di pianificazione e di programmazione; la VIA concerne i singoli progetti ed è necessaria ai fini della verifica dell'entità dell'impatto ambientale dell'opera proposta, aspetti pianificatori e aspetti progettuali si intersecano quando l'approvazione comporti anche variante allo strumento urbanistico. In questi casi il problema della sovrapposizione di VAS e VIA è stato direttamente risolto dal legislatore il quale ha stabilito che "ferma restando l'applicazione della disciplina in materia di VIA, la valutazione ambientale strategica non è necessaria per la localizzazione di singole opere" (art. 6 comma 12, introdotto dal D.Lgs. 29 giugno 2010, n. 128).

¹³ M.A. MAZZOLA, *Inquinamento acustico*, in *Codice dell'Ambiente*, Giuffrè, 2008, pp. 1551 e ss.

¹⁴ Sul tema dei limiti alle ordinanze in materia acustica si veda in questa *Rivista*, 2013, pp. 445 e ss. cit., nonché in questa *Rivista*, 2013, pp. 261 e ss., la nota di C. BETTINELLI a T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 15 novembre 2012, n. 1794; in questa *Rivista*, 2012, pp. 92 e ss., M.A. MAZZOLA, *Tutela della salute da inquinamento acustico per i Comuni*, la nota a T.A.R. Umbria, Sez. I, 26 agosto 2011, n. 271.

Valutazioni semplificate per singoli progetti comportanti variante urbanistica.

La decisione in commento è importante per una duplice ragione: da un lato, fornisce ulteriori elementi per differenziare la procedura di VAS da quella di VIA (spesso concretamente eseguite in modo ripetitivo), dall'altro, consolida un principio di semplificazione che, peraltro, è stato recepito in una specifica disposizione normativa.

Il riferimento è all'art. 6, comma 12, del D.Lgs. n. 152/2006 (introdotto dal D.Lgs. n. 128/2010), secondo cui *“per le modifiche dei piani e dei programmi elaborati per la pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli conseguenti a provvedimenti di autorizzazione di singole opere che hanno per legge l'effetto di variante ai suddetti piani e programmi, ferma restando l'applicazione della disciplina in materia di VIA, la valutazione ambientale strategica non è necessaria per la localizzazione delle singole opere”*.

Il principio di semplificazione codificato nella norma è immediatamente coglibile, con il che la VAS può essere esclusa quando tale valutazione avrebbe unicamente ad oggetto la localizzazione di singole opere.

Tuttavia, potrebbero sorgere dubbi interpretativi circa il novero e la tipologia di opere che possono beneficiare di tale semplificazione.

Secondo il tenore letterale della previsione, infatti, l'esclusione della VAS dovrebbe applicarsi solo a quelle opere singole, la cui autorizzazione ha per legge l'effetto di variante urbanistica.

Volendo interpretare tali criteri in modo restrittivo, la semplificazione dovrebbe trovare applicazione solo a limitatissime opere di interesse pubblico che, per espresa previsione, comportano automaticamente effetti di variante.

Un esempio potrebbe essere rappresentato dall'approvazione degli interventi di bonifica di un sito contaminato, la cui autorizzazione, ai sensi dell'art. 242, comma 7, del D.Lgs. n. 152/2006, tra le altre cose, costituisce variante urbanistica e comporta dichiarazione di pubblica utilità, di urgenza ed indifferibilità dei lavori.

Ad avviso di chi scrive, tale interpretazione restrittiva non può essere condivisa in quanto porterebbe ad una applicazione eccessivamente limitata del principio di semplificazione introdotto dal sopra richiamato art. 6, con conseguente e sostanziale svuotamento della previsione normativa stessa.

Di contro, il senso della citata previsione, per come letta anche dal Consiglio di Stato, mira evidentemente a non aggravare procedure autorizzative di progetti di singole opere che sono già di per sé assoggettati a VIA, rispetto ai quali la variazione dello strumento urbanistico è limitata alla localizzazione dell'opera e non ad una più ampia scelta pianificatoria.

In tali casi, infatti, la valutazione del progetto preliminare assume maggior rilievo rispetto alla modifica pianificatoria, che viene di fatto assorbita ovvero legata all'autorizzazione dell'opera stessa.

Ne consegue che tanto gli aspetti progettuali, quanto quelli localizzativi posso-

no essere unitamente valutati in sede di VIA, procedura che peraltro comporta una valutazione di maggior dettaglio sugli effetti ambientali che interessano un'area specifica e, possibilmente, anche limitata.

In tal senso, quindi, l'art. 6, comma 12, del D.Lgs. n. 152/2006 può trovare applicazione rispetto anche a tutti quei progetti di singole opere pubbliche, che comportano una variazione dello strumento urbanistico.

A conferma di tale interpretazione deporrebbe anche l'art. 10, comma 1, del D.P.R. n. 327/2001, secondo cui *“se la realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità non è prevista dal piano urbanistico generale, il vincolo preordinato all'esproprio può essere disposto, ove espressamente se ne dia atto, su richiesta dell'interessato ai sensi dell'art. 14, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, ovvero su iniziativa dell'amministrazione competente all'approvazione del progetto, mediante una conferenza di servizi, un accordo di programma, una intesa ovvero un altro atto, anche di natura territoriale, che in base alla legislazione vigente comporti la variante al piano urbanistico”*.

La previsione appena citata, similmente all'art. 6 in commento, introduce infatti una semplificazione procedurale in merito agli effetti urbanistici legati all'approvazione di un progetto di opera pubblica.

Anche in questo caso, infatti, la variante urbanistica (approvata secondo diversi strumenti o atti di natura territoriale) consegue automaticamente all'approvazione del progetto dell'opera stessa.

In tale ottica e in tal senso, quindi, deve essere anche letto e interpretato il citato comma 12 introdotto dal D.Lgs. 128/2010, così da ritenere esclusa la VAS in relazione a tutte quelle opere pubbliche non previste negli strumenti urbanistici, la cui approvazione progettuale richiede e comporta una specifica variante urbanistica.

Ciò trova espressa conferma anche nella decisione del Consiglio di Stato, la quale è intervenuta rispetto all'applicazione dell'art. 27 della L.R. Basilicata n. 23/1999, che in sostanza ricalca i dettami dell'art. 10 del D.P.R. n. 327/2001 per l'approvazione di opere di interesse pubblico.

Lo stesso Consiglio di Stato, inoltre, precisa che l'art. 6, comma 12, del D.Lgs. n. 152/2006 codifica un principio che sarebbe *“invero già ricavabile dall'interpretazione sistematica”*.

Potendosi, dunque, sostenere che la previsione introdotta dal D.Lgs. n. 128/2010 è una norma di principio, la stessa dovrebbe essere interpretata in senso ampio e non restrittivo.

FEDERICO VANETTI

* * *

COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE DI MILANO, Sez. distaccata di Brescia, 20 luglio 2015 n. 3872/67/2015 – Pres. Montanari, Rel. Moliterni.

Rifiuti – Rifiuti urbani – Tassa per la raccolta dei rifiuti solidi urbani – Detassazione di cui all’art. 1, comma 649 L. n. 147/2013 – Limitazione alle sole aree occupate da macchinari, impianti ed attrezzature – Illegittimità.

Le aree ove si producono, in via continuativa e prevalente, rifiuti speciali non sono soggette a tassazione; pertanto, illegittimamente i comuni limitare l’esenzione alle sole superfici occupate da impianti, macchinari ed attrezzature.

Il fenomeno della “doppia imposizione” e il caso paradigmatico dei rifiuti di imballaggi terziari.

La sentenza in commento assume particolare rilevanza nell’ambito del dibattito relativo alla tassabilità delle aree produttive di rifiuti speciali¹.

Tali aree, infatti, sebbene non costituiscano presupposto per l’applicazione della tassa sui rifiuti – si ricorda, infatti, che il comma 649, art. 1 della L. 147/2013 (istitutiva della TARI) stabilisce che «*nella determinazione della superficie assoggettabile alla TARI non si tiene conto di quella parte di essa ove si formano, in via continuativa e prevalente, rifiuti speciali, al cui smaltimento sono tenuti a provvedere a proprie spese i relativi produttori*» – sono spesso assoggettate a tassazione dai Comuni, attraverso due modalità: i) l’assimilazione di tali rifiuti ai rifiuti urbani oppure ii) la limitazione della detassazione di cui al citato comma 649 alle sole aree occupate dai macchinari.

Con riferimento alla prima delle descritte modalità, sia concesso rinviare a quanto già osservato ne *Il rispetto del principio di proporzionalità come limite ai poteri comunali relativi alla tassazione sui rifiuti*, nota a Corte di Giustizia UE, Sez. VI, sentenza 18 dicembre 2014, C-551/13, in questa *Rivista*, 2015, 1, pp. 56 e ss.

La seconda delle prassi richiamate è, invece, oggetto di specifico esame da parte della sentenza in commento, la quale, come si vedrà, ne ha esplicitamente affermato l’illegittimità.

La descritta limitazione alla detassazione delle aree produttive di rifiuti speciali è spesso disposta dai comuni sulla base della norma di cui al terzo periodo del richiamato comma 649, art. 1, L. n. 147/2013, la quale stabilisce che “*il Comune individua le aree di produzione di rifiuti speciali non assimilabili e i magazzini di*

¹ Per la cui definizione si veda l’art. 184, comma 2, D.Lgs. n. 152/2006.

materie prime e di merci funzionalmente ed esclusivamente collegati all'esercizio di dette attività produttive, ai quali si estende il divieto di assimilazione". Le Amministrazioni locali hanno, dunque, inteso la citata disposizione come una possibilità concessa ai comuni di derogare ai presupposti di tassazione di cui al primo periodo dello stesso comma 649, con la facoltà, dunque, di sottoporre a tassazione anche le aree in cui sono prodotti, in via continuativa e prevalente, i rifiuti speciali.

In tal modo, tuttavia, le imprese contribuenti vengono potenzialmente assoggettate ad una "doppia imposizione", in contrasto con il principio "*chi inquina paga*" e del principio di proporzionalità, dal momento che, senza l'esenzione di cui al primo periodo del comma 649, i produttori di tali rifiuti potrebbero dover sostenere, oltre ai costi necessari per provvedere alla gestione dei rifiuti speciali che, secondo il disposto di cui all'art. 198, D.Lgs. n. 152/2006, sono sottratti alla privativa comunale², anche quelli relativi alla tassa sui rifiuti.

Al fine di tentare di porre rimedio a tali problematiche, il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), con la Risoluzione n. 2/DF, ha fornito una sorta di "interpretazione autentica" del citato terzo periodo dell'art. 1, comma 649, L. n. 147/2013, chiarendo che "*il potere previsto dal terzo periodo del comma 649 in commento è esercitato dal Comune nel solo ambito in cui gli è consentito, poiché laddove le superfici producono rifiuti speciali non assimilabili, il Comune non ha alcuno spazio decisionale in ordine all'esercizio del potere di assimilazione*". Il potere previsto dal citato terzo periodo del comma 649, perciò, ad avviso del MEF, deve essere interpretato alla luce del primo periodo dello stesso comma, ovvero mantenendo ferma la non tassabilità delle aree in cui si producono rifiuti speciali in via continuativa e prevalente. Conseguentemente, precisa il MEF, "*la norma del terzo periodo opera solamente nei casi in cui i comuni possano procedere all'assimilazione, prescrivendo, in tal caso, l'individuazione di ulteriori superfici da sottrarre all'assimilazione e, dunque, alla tassazione e attua per tale via una vera e propria limitazione del potere di imposizione dei comuni stessi*".

La citata Risoluzione del MEF viene richiamata dalla sentenza in commento – che, a quanto consta, è la prima a fare espresso riferimento a tale Risoluzione – al

² Si segnala, peraltro, che la bozza di decreto legislativo "*Testo Unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale*" attualmente all'esame della Presidenza del Consiglio dei Ministri, all'art. 7, prevede l'aggiunta di un nuovo comma 1 bis all'art. 198, D.Lgs. n. 152/2006 secondo il quale "*il regime di privativa di cui al comma 1, previsto sino all'inizio delle attività del soggetto aggiudicatario della gara ad evidenza pubblica indetta dall'Autorità d'ambito, cessa in ogni caso alla data del 31 dicembre 2016*"; lo stesso art. 7, con l'aggiunta di un comma 649 bis dell'art. 1, L. n. 147/2013, preciserebbe poi che "*dalla cessazione del regime di privativa di cui all'articolo 198, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, al produttore che dimostri di avere avviato i rifiuti alla gestione, mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di gestione stessa, la TARI è applicata unicamente per le eventuali componenti accessorie effettivamente prestate e contabilmente separate che non siano già altrimenti remunerate*", fatta salva la facoltà dei comuni di introdurre un contributo a garanzia del servizio universale. La bozza di decreto in discorso è stata consultata in data 12 gennaio 2016 in www.italiaoggi.it/documenti.

fine di sostenere l'illegittimità della disposizione contenuta in un Regolamento comunale in materia di tassa sui rifiuti, la quale limitava la detassazione delle aree per produzione di rifiuti speciali alle sole superfici occupate da impianti, macchinari ed attrezzature, considerandola "*palesemente 'contra legem'*".

La sentenza della Commissione tributaria lombarda³, al pari della richiamata Risoluzione del MEF, sembra così voler porre un limite al fenomeno della "doppia imposizione", da sempre, in vero, uno dei punti più discussi della disciplina sulla tassazione dei rifiuti, forse anche intuendone le gravi ripercussioni economiche che ne deriverebbero alle imprese contribuenti.

La sentenza in commento offre, pertanto, l'occasione di chiarire la portata di tali ripercussioni negative, rendendo così conto di alcune delle ragioni che hanno presumibilmente spinto il MEF e la giurisprudenza più recente ad intervenire sul tema, attraverso il richiamo ad un caso, per così dire, paradigmatico, relativo ai rifiuti di imballaggi terziari.

Infatti, in relazione a tale tipologia di rifiuti, come noto soggetti ad un regime di gestione diverso da quello applicabile alla generalità dei rifiuti, le illustrate criticità connesse al fenomeno della "doppia imposizione", assumono specifico rilievo e risultano anzi amplificate.

La disciplina della gestione degli imballaggi e dei relativi rifiuti trae origine dalla direttiva (CE) n. 94/62, da ultimo recepita, in Italia, con le disposizioni di cui al Titolo secondo della Parte quarta del D.Lgs. n. 152/2006 (artt. 217-226).

Secondo l'art. 217, D.Lgs. n. 152/2006, tale disciplina⁴ "*riguarda la gestione di tutti gli imballaggi immessi sul mercato dell'Unione europea e di tutti i rifiuti di imballaggio derivanti dal loro impiego, utilizzati o prodotti da industrie, esercizi commerciali, uffici, negozi, servizi, nuclei domestici o da qualunque altro soggetto che produce o utilizza imballaggi o rifiuti di imballaggio, qualunque siano i materiali che li compongono*".

A mente dell'art. 218, D.Lgs. n. 152/2006 costituisce un imballaggio "*il prodotto, composto di materiali di qualsiasi natura, adibito a contenere determinate merci, dalle materie prime ai prodotti finiti, a proteggerle, a consentire la loro manipolazione e la loro consegna dal produttore al consumatore o all'utilizzatore, ad assicurare la loro presentazione, nonché gli articoli a perdere usati allo stesso*

³ Si veda, in proposito, anche Commissione tributaria provinciale, Roma, Sez. IV, 17 novembre 2014, n. 23408.

⁴ Disciplina volta, secondo l'art. 217 citato, a prevenire e ridurre l'impatto negativo dell'imponente e sempre crescente utilizzo degli imballaggi sull'ambiente, da un lato, ed a garantire il funzionamento del mercato e prevenire l'insorgere di ostacoli agli scambi e distorsioni della concorrenza, dall'altro lato. Al fine di perseguire tali obiettivi, essa disciplina il mercato degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio in maniera tale che tutti gli operatori responsabili della circolazione, non solo dei rifiuti, ma anche, in primo luogo, dei prodotti da cui questi ultimi originano, siano incoraggiati a garantire il massimo rendimento possibile degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, attraverso sistemi di ripresa, riparazione e riutilizzo degli imballaggi usati e/o di raccolta, riciclo e recupero dei rifiuti di imballaggio.

scopo". In base alla funzione che assolve, l'art. 218, comma 1, lett. b, c e d) D.Lgs. n. 152/2006 distingue l'imballaggio primario (o per la vendita) definito come "l'imballaggio concepito in modo da costituire, nel punto di vendita, un'unità di vendita per l'utente finale o per il consumatore" ossia quello destinato a venire a contatto con la merce venduta (per esempio il vasetto di plastica che contiene lo yoghurt); l'imballaggio secondario (o multiplo) che è "imballaggio concepito in modo da costituire, nel punto di vendita, il raggruppamento di un certo numero di unità di vendita, indipendentemente dal fatto che sia venduto come tale all'utente finale o al consumatore, o che serva soltanto a facilitare il rifornimento degli scaffali nel punto di vendita. Esso può essere rimosso dal prodotto senza alterarne le caratteristiche" (per esempio il confezionamento in cartone che contiene più vasetti di yoghurt); e l'imballaggio terziario (o per il trasporto) il quale è "concepito in modo da facilitare la manipolazione ed il trasporto di merci, dalle materie prime ai prodotti finiti, di un certo numero di unità di vendita oppure di imballaggi multipli per evitare la loro manipolazione ed i danni connessi al trasporto, esclusi i container per i trasporti stradali, ferroviari marittimi ed aerei" (per esempio il pallet che porta più scatoloni).

La normativa in discorso – e, in particolare, l'art. 221, comma 1, D.Lgs. n. 152/2006 – impone in capo ai produttori ed agli utilizzatori di imballaggi l'obbligo di provvedere alla "corretta ed efficace gestione ambientale degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio generati dal consumo dei propri prodotti". Questa prescrizione si inserisce nel solco della 'responsabilità estesa del produttore' dei beni da cui originano i rifiuti, la quale si affianca alla tradizionale responsabilità del produttore/detentore del rifiuto. Il principio della 'responsabilità estesa del produttore', contemplato dall'art. 178 bis D.Lgs. n. 152/2006, si traduce, infatti, nell'obbligo per la persona fisica o giuridica che professionalmente sviluppi, fabbrichi, trasformi, tratti, venda o importi determinati beni⁵, di finanziare e organizzare le operazioni di ritiro dal mercato dei propri prodotti usati nonché le operazioni di raccolta, trasporto e trattamento dei rifiuti derivanti dell'utilizzo dei propri prodotti, costituendo od aderendo, a tal fine, ad appositi sistemi di gestione.

Al fine di adempiere agli obblighi di ritiro degli imballaggi usati nonché agli obblighi di raccolta, riciclaggio e recupero dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari, dunque, i produttori possono aderire al Consorzio nazionale imballaggi (Conai) e, contestualmente, ad un "consorzio di filiera", il quale assicurerà in concreto la raccolta e la gestione dei rifiuti di imballaggio⁶. In tale ipotesi, i produttori

⁵ Quali le pile e gli accumulatori (disciplinati dal D.Lgs. n. 188/2008), le apparecchiature elettriche ed elettroniche (disciplinate dal D.Lgs. n. 49/2014), i pneumatici fuori uso (disciplinati dall'art. 228, D.Lgs. n. 152/2006 e dal D.M. n. 82/2011) e, appunto, gli imballaggi.

⁶ Così l'art. 221, comma 3, lett. b), D.Lgs. n. 152/2006. In alternativa, i produttori possono adempiere agli obblighi predetti mediante l'organizzazione autonoma della gestione dei propri rifiuti di imballaggio su tutto il territorio nazionale (art. 221, comma 3, lett. a)) ovvero la messa in atto di un sistema autosufficiente di restituzione dei propri imballaggi usati (art. 221, comma 3, lett. c)). L'attestazione del funzionamento di alcuno di tali diversi sistemi per la gestione in

sono tenuti a corrispondere al Conai un contributo ambientale (Contributo Ambientale Conai o CAC)⁷ inteso a finanziare anche i costi per i maggiori oneri relativi alla raccolta differenziata e per il recupero e il riciclaggio degli imballaggi, in funzione della quantità, del peso e della tipologia del materiale d'imballaggio immesso sul mercato nazionale ed i costi connessi alla gestione di ciascuna tipologia di materiale. Sono tenuti al pagamento del CAC coloro che, per la prima volta, immettono nel mercato nazionale un imballaggio finito (cioè i produttori e gli importatori di imballaggi vuoti e gli importatori di merci imballate), nonché i produttori o gli importatori di materiali di imballaggio che forniscono gli autoproduttori e gli autoproduttori stessi nel momento in cui importano materie prime per confezionare le proprie merci⁸. Il prelievo del Contributo Ambientale Conai viene effettuato dal consorzio obbligato all'atto della "prima cessione"⁹ ad un utilizzatore, che, pertanto, condivide, in ultima istanza, con il produttore il costo associato al CAC corrispondendo il Contributo esposto in fattura.

Ciò posto con riferimento alla ripartizione degli oneri della gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, va ancora ricordato che, secondo i principi generali, l'imballaggio diventa rifiuto nel momento in cui il detentore se ne disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsene: al riguardo l'art. 218, comma 1, lett. f), D.Lgs. n. 152/2006 si limita, infatti, a rinviare all'art. 183, comma 1, lett. a).

Come la generalità dei rifiuti, i rifiuti di imballaggio si distinguono in rifiuti urbani, rifiuti speciali e rifiuti assimilati agli urbani.

Con specifico riferimento ai rifiuti di imballaggio terziario, l'art. 226, comma 2, D.Lgs. n. 152/2006 vieta di immettere imballaggi terziari di qualsiasi natura nel normale circuito di raccolta dei rifiuti urbani ed ha poi stabilito che "*eventuali imballaggi secondari non restituiti all'utilizzatore dal commerciante al dettaglio pos-*

forma autonoma ed autosufficiente dei rifiuti di imballaggio determina il recesso automatico del produttore dal Conai e esonera il medesimo dall'obbligo di corrispondere allo stesso il contributo ambientale dovuto.

⁷ Si veda, in proposito, l'art. 224, comma 3, lett. h), D.Lgs. n. 152/2006: "*Il CONAI svolge le seguenti funzioni: [...] h) ripartisce tra i produttori e gli utilizzatori il corrispettivo per i maggiori oneri della raccolta differenziata di cui all'articolo 221, comma 10, lettera b), nonché gli oneri per il riciclaggio e per il recupero dei rifiuti di imballaggio conferiti al servizio di raccolta differenziata, in proporzione alla quantità totale, al peso ed alla tipologia del materiale di imballaggio immessi sul mercato nazionale, al netto delle quantità di imballaggi usati riutilizzati nell'anno precedente per ciascuna tipologia di materiale. A tal fine determina e pone a carico dei consorziati, con le modalità individuate dallo statuto, anche in base alle utilizzazioni e ai criteri di cui al comma 8, il contributo denominato contributo ambientale CONAI*".

⁸ Si veda, in proposito, la *Guida all'adesione e all'applicazione del contributo annuale – 2015*, elaborata da Conai, p. 10.

⁹ Secondo la *Guida all'adesione e all'applicazione del contributo annuale – 2015*, di Conai, la prima cessione consiste nel trasferimento, anche temporaneo e a qualunque titolo, nel territorio nazionale, dell'imballaggio finito effettuato dall'ultimo produttore al primo utilizzatore, oppure del materiale di imballaggio effettuato da un produttore di materia prima o di semilavorati ad un auto produttore (p. 10).

sono essere conferiti al servizio pubblico solo in raccolta differenziata" ove attivata. Secondo questa norma, dunque, i rifiuti provenienti da imballaggi terziari e da quelli secondari per i quali non sia stata attivata la raccolta differenziata non possono in alcun modo essere assimilati ai rifiuti urbani e sono sottratti *ex lege* al normale circuito di raccolta dei rifiuti urbani (in questo senso si vedano Comm. Trib. Prov. Savona, Sez. 6, 12 marzo 2010, n. 32; Comm. Trib. Prov. Frosinone, Sez. 7, 7 novembre 2007, n. 235; Comm. Trib. Prov. Firenze, Sez. 16, 23 gennaio 2008, n. 44; Comm. Trib. Reg. Liguria, Sez. 9, 7 marzo 2007, n. 21; Corte Cass. civ., Sez. trib., ord. 20 luglio 2009, n. 19859; Corte Cass. civ. Sez. V, 18 gennaio 2012, n. 627; Corte Cass. civ., Sez. V, 4 aprile 2012, n. 5377). Trova applicazione, per converso, la disciplina dei rifiuti speciali.

Come sopra ricordato, l'art. 1, comma 649, L. 147/2013 esclude dall'ambito di applicazione della TARI – del resto *"dovuta da chiunque possieda o detenga a qualsiasi titolo locali o aree scoperte (...) suscettibili di produrre rifiuti urbani"* (comma 642 del citato art. 1) e *"destinata a finanziare i costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti"* (comma 639), prestato dai Comuni in regime di privativa – quella parte della superficie in astratto assoggettabile alla TARI *"ove si formano, in via continuativa e prevalente, rifiuti speciali, al cui smaltimento sono tenuti a provvedere a proprie spese i relativi produttori, a condizione che ne dimostrino l'avvenuto trattamento in conformità alla normativa vigente"*¹⁰.

Secondo questa disciplina, i rifiuti di imballaggi terziari, i quali, secondo l'art. 226 sopra citato, non possono in alcun modo essere assimilati ai rifiuti urbani, non possono conseguentemente essere assoggettati alla tassa sulla raccolta e lo smaltimento dei rifiuti urbani. Se, dunque, non operasse l'esenzione di cui al comma 649 dell'art. 1, legge n. 147/2013, i produttori e gli utilizzatori, in particolare, di imballaggi terziari finirebbero per essere "sistematicamente" sottoposti ad un regime impositivo sproporzionato, derivante, non solo dall'impossibilità di assimilare questi rifiuti a quelli urbani e disporre la gestione nell'ambito del servizio pubblico, ma anche dagli oneri di finanziamento gravanti sui produttori ed utilizzatori del bene da cui originano i rifiuti in questione.

Come sopra menzionato, infatti, il regime speciale applicabile ai rifiuti di imballaggio si caratterizza essenzialmente per l'attribuzione ai produttori ed agli utilizzatori dell'imballaggio della responsabilità dell'organizzazione e del finanziamento della loro gestione. Ciò vale, naturalmente, anche con riferimento ai rifiuti di imballaggi terziari, i quali sono, peraltro, sottratti *ex lege* al regime di privativa comunale e non possono, quindi, essere immessi nel normale circuito di raccolta

¹⁰ Coerente con tale previsione è il successivo comma 654 dell'art. 1 L. n. 147/2013, secondo il quale la commisurazione della tariffa deve assicurare *"la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio relativi al servizio, ricomprendendo anche i costi di cui all'articolo 15 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36, ad esclusione dei costi relativi ai rifiuti speciali al cui smaltimento provvedono a proprie spese i relativi produttori comprovandone l'avvenuto trattamento in conformità alla normativa vigente"*.

dei rifiuti urbani in nessuna circostanza. Laddove i produttori di tale tipologia di imballaggi non provvedano alla loro gestione costituendo un proprio sistema autonomo ed aderiscano, quindi, al sistema consortile coordinato dal Conai, essi saranno tenuti, tanto a sostenere i costi della gestione dei rifiuti di cui non si faccia carico il Conai attraverso il servizio pubblico di raccolta – tra questi vi sono proprio, in particolare, gli imballaggi terziari –, quanto, in ogni caso, a corrispondere il Contributo Ambientale Conai nei termini anzidetti. Ciò vale altresì per gli utilizzatori di imballaggi, i quali, seppur non obbligati ad aderire al sistema consortile od a costituire altro sistema autonomo di gestione dei propri imballaggi e rifiuti di imballaggio, come visto, condividono con il produttore dell'imballaggio il costo associato al CAC e, laddove qualificabili come produttori del rifiuto, possono, in ogni caso, essere tenuti a provvedere alla relativa gestione.

In conclusione, se non trovasse applicazione l'esenzione di cui al comma 649 dell'art. 1, legge n. 147/2013, nell'interpretazione da ultimo proposta dal MEF, i produttori e gli utilizzatori di imballaggi terziari finirebbero per essere sottoposti ad un'imposizione totalmente svincolata dall'effettiva produzione di rifiuti, in quanto "doppia" e perciò incompatibile con i principi "chi inquina paga"¹¹ e di proporzionalità, il cui rispetto è invocato non solo dalla giurisprudenza nazionale (cfr. Cons. Stato, Sez. V, n. 4756/2013, cit.), ma anche da quella europea. Si ricorda, infatti, che la decisione della Corte di Giustizia UE nella causa C-254/08, cit. *supra*, sulla ordinanza di rimessione del T.A.R. Campania, Napoli, Sez. I, 23 aprile 2008 e la decisione della Corte di Giustizia UE nella causa C-551/13, cit. *supra*, sulla ordinanza di rimessione della Comm. Trib. Prov. di Cagliari, 17 maggio 2013 hanno affermato che la commisurazione di qualsiasi tassa sui rifiuti "non deve andare al di là di quanto necessario per raggiungere [l']obiettivo di finanziamento" del servizio di raccolta e di smaltimento di rifiuti urbani, sebbene "le competenti autorità nazionali dispongano di un'ampia discrezionalità per quanto concerne la determinazione delle modalità di calcolo di siffatta tassa (...) spetta pertanto al giudice a quo accertare, sulla scorta degli elementi di fatto e di diritto che gli sono stati sottoposti, se la tassa sui rifiuti su cui verte la causa principale non comporti che taluni 'detentori' (...) non si facciano carico di costi manifestamente non commisurati ai volumi o alla natura dei rifiuti da essi producibili". Ed in effetti "manifestamente inadeguati" e privi di "legame sufficientemente ragionevole con la produzione dei rifiuti" (così Cons. Stato, Sez. V, n. 4756/2013, cit.) sarebbero i costi che gli utilizzatori di immobili ove si formano rifiuti di imballaggi terziari dovrebbero

¹¹ Richiamato, tra l'altro, ai fini della commisurazione della tariffa da parte dei Comuni, dal comma 652 dell'art. 1, legge n. 147/2013, il quale dispone che "Il Comune, in alternativa ai criteri di cui al comma 651 [che richiama il D.P.R. n. 158/1999] e nel rispetto del principio 'chi inquina paga', sancito dall'articolo 14 della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti, può commisurare la tariffa alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia delle attività svolte nonché al costo del servizio sui rifiuti (...)".

sostenere nel caso in cui le relative superfici fossero assoggettate anche alla tassa sullo smaltimento dei rifiuti urbani.

PAOLA MARTA MARTINO e ALESSIA MIRANTI

* * *

T.A.R. LAZIO, Roma, Sez. III *Ter* – 23 ottobre 2015, n. 12132 – *Pres.* Daniele, *Est.* Vivarelli – E.I. srl (avv.ti Castiello, De Vincenti) c. Gse spa (avv.ti Campagnano, Garella, Stajano, Fadel, Pugliese) e altri.

Energia – Impianto fotovoltaico – Tariffe incentivanti ai sensi del D.M. 5 maggio 2011 – Applicazione innovativa finalizzata all'integrazione architettonica – Prestazioni dell'involucro edilizio non garantite dalla superficie fotovoltaica ma dalla lamiera sottostante – Esclusione – Legittimità.

Ai fini del riconoscimento della tariffa incentivante di cui al D.M. 5 maggio 2011 relativa ad impianti fotovoltaici integrati con caratteristiche innovative, l'integrazione architettonica del fotovoltaico è da considerarsi tale se, a seguito di una eventuale rimozione dei moduli fotovoltaici, viene compromessa la funzionalità dell'involucro edilizio, rendendo la costruzione non più idonea all'uso. E' esclusa la sussistenza di questa condizione nel caso di un intervento di sovrapposizione dei moduli fotovoltaici su una lamiera, in quanto tale ipotesi si configura come un intervento c.d. di retrofit, dove il modulo è mero produttore di energia elettrica.

Tariffa incentivante e impianti fotovoltaici integrati.

La sentenza in esame ha ritenuto corretta la decisione del Gestore dei Servizi Energetici (Gse) di escludere il riconoscimento della tariffa incentivante nella misura pari a 0,464 euro/kWh, prevista dal D.M. 5 maggio 2011, per l'energia prodotta da un impianto fotovoltaico integrato nella costruzione, in quanto ritenuto privo delle richieste caratteristiche innovative. Nel caso specifico il richiedente aveva realizzato l'integrazione collocando l'impianto energetico al di sopra di una copertura costituita da pannelli *sandwich* progettati per pareti verticali o controsoffittature, identificati commercialmente con la sigla Isopan Isobox, e costituiti da una parte in poliuretano e da una superficie in lamiera. Nell'istanza il costruttore aveva evidenziato che il carattere innovativo sarebbe stato rappresentato dall'utilizzo di tali elementi in copertura e non in parete come isolanti termici (quindi con modalità diverse dall'usuale) e dalla circostanza che essi non sarebbero da soli sufficienti a svolgere funzioni interamente sostitutive del tetto tradizionale perché ca-

renti di impermeabilità. Tale funzione sarebbe stata assicurata dall'integrazione dei sovrastanti pannelli fotovoltaici che, attraverso le loro giunture (fulcro del sistema di montaggio e componente speciale), avrebbero assicurato la resistenza alle piogge dell'intera copertura, in sostituzione del tetto tradizionale. Il Gse ha opposto che, in realtà, la soluzione adottata non sarebbe pervenuta al risultato di delineare l'integrazione architettonica "innovativa" del fotovoltaico, la quale secondo le proprie linee guida, richiede che il modulo fotovoltaico acquisisca la funzione dell'elemento edilizio che va a sostituire, situazione non presente nel caso in esame in quanto l'impermeabilità del tetto sarebbe di per sé e autonomamente assicurata dalla superficie in lamiera costituita dai pannelli Isopan Isobox. Il T.A.R. ha quindi avallato questa impostazione rilevando che la funzione fondamentale richiesta dal Decreto per le applicazioni fotovoltaiche innovative (oltre a quella di produrre energia elettrica) è infatti quella tipica di un materiale da costruzione. Ciò significa che, se anche fossimo in presenza di un modulo fotovoltaico non convenzionale, sviluppato per integrarsi e sostituire elementi architettonici, qualora esso fosse utilizzato in sovrapposizione ad un diverso elemento edilizio in grado di adempiere alle medesime funzioni, l'impianto nel suo complesso perderebbe le sue caratteristiche di innovatività.

La promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili ed in particolare il tema delle tariffe incentivanti è oggetto di un quadro normativo di riferimento alquanto frammentato e complesso, che vede compresenti direttive comunitarie, leggi nazionali e regolamenti ministeriali. Questi ultimi non esauriscono completamente il quadro regolatorio che viene completato da norme tecniche affidate al Gse. Nel caso delle caratteristiche e specifiche tecniche degli impianti alimentati da fonti rinnovabili ai fini dell'accesso agli incentivi nazionali, esse trovano disciplina sia in uno specifico allegato (all. 2) del decreto legislativo n. 28 del 2011, il cui art. 10, comma 1, stabilisce appunto che: *"Decorso un anno dalla data in vigore del presente decreto, gli impianti alimentati da fonti rinnovabili accedono agli incentivi statali a condizione che rispettino i requisiti e le specifiche tecniche di cui all'allegato 2"*, sia nel D.M. 5 maggio 2011 (previsto dall'art. 27, comma 10 del D.Lgs. n. 28/2011). Nelle premesse del regolamento ministeriale è affermata l'esigenza *"di dover intervenire anche sulle modalità di riconoscimento e di valorizzazione degli interventi che realmente promuovono l'integrazione architettonica al fine di perseguire maggiormente l'obiettivo di orientare il processo di diffusione del fotovoltaico verso applicazioni più promettenti, in termini di potenziale di diffusione e connesso sviluppo tecnologico e che consentono minor utilizzo del territorio"*. All'art. 3, comma 1, lett. f) è chiarito che: *"impianto fotovoltaico integrato con caratteristiche innovative è l'impianto che utilizza moduli non convenzionali e componenti speciali, sviluppati specificatamente per sostituire elementi architettonici, e che risponde ai requisiti costruttivi e alle modalità di installazione indicate in allegato 4"*.

In detto allegato è espresso ulteriormente il concetto che detti moduli non convenzionali *"devono sostituire componenti architettonici degli edifici"* (punto 2.1.) nonché *"devono comunque svolgere una funzione di rivestimento di parti dell'edi-*

ficio, altrimenti svolta da componenti edilizi non finalizzati alla produzione di energia elettrica”.

Benchè lo stesso regolamento ministeriale, all’art. 6, comma 1, stabilisca che “*gli impianti accedono alle tariffe incentivanti con le modalità e nel rispetto delle condizioni fissate dal presente decreto*”, il successivo art. 15, nel regolare ulteriormente i requisiti dei soggetti e degli impianti, al comma 3, prevede che: “*Ai fini dell’attribuzione delle tariffe di cui al presente titolo, entro il 30 giugno 2011 il Gse aggiorna la guida sugli impianti fotovoltaici integrati con caratteristiche innovative, contenente schede di dettaglio che indicano, in riferimento alle singole applicazioni, le modalità con cui sono rispettate le prescrizioni dell’allegato 4*”.

In adempimento di tale previsione (regolamentare) il Gse ha redatto tale guida la quale, da un lato, precisa, nel capitolo 1, che “*l’integrazione architettonica del fotovoltaico è da considerarsi tale se, a seguito di una eventuale rimozione dei moduli fotovoltaici, viene compromessa la funzionalità dell’involucro edilizio, rendendo la costruzione non più idonea all’uso*” e, dall’altro, al capitolo 5, fornisce alcune “*schede illustrative*”, tra le quali anche quella di un “*modulo fotovoltaico non convenzionale consistente in un film fotovoltaico su strato metallico sovrapposto ad un pannello di coibentazione termica*” (fig. 3) che appare assai somigliante a quello di cui alla sentenza in commento, quanto meno nel fatto che la funzione di impermeabilizzazione dell’edificio non è certamente svolta dal film quanto piuttosto dalla lamiera grecata sottostante¹.

La prima osservazione che si pone all’attenzione del lettore è quella legata proprio alla scarsa qualità della regolazione di questo delicato settore. Il principio di certezza del diritto² richiederebbe che siano le stesse norme di rango primario a stabilire le caratteristiche anche tecniche degli impianti al fine dell’accesso al regime tariffario agevolato. Del resto, come si è visto, il decreto legislativo n. 28 del 2011 ha un apposito allegato tecnico. Invece gli operatori si devono ulteriormente

¹ Cfr. Cons. di Stato, Sez. VI, n. 1108/2015 che ha confermato T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III Ter, n. 2585/2013 escludendo dalla maggiore incentivazione l’impianto fotovoltaico collocati a copertura di una serra collocati al di sopra di una lamiera grecata, in cui quindi i pannelli non svolgono la funzione di copertura.

² La Corte di Giustizia dell’UE ha stabilito in diverse pronunce che: “*i principi della tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto fanno parte dell’ordinamento giuridico comunitario*”. “*Pertanto, devono essere rispettati dalle istituzioni comunitarie ma anche dagli Stati membri nell’esercizio dei poteri loro conferiti dalle Direttive comunitarie*” (cfr. sentenze 3 dicembre 1998, causa C-381/97, Belgocodex; 26 aprile 2005, causa C-376/02, «Goed Wonen», nonché 21 febbraio 2008, causa C-271/06, Netto Supermarket). La Corte di Giustizia ha, altresì, precisato quanto segue: “*Il principio della certezza del diritto, il cui corollario è il principio della tutela del legittimo affidamento, richiede, da un lato, che le norme giuridiche siano chiare e precise e, dall’altro, che la loro applicazione sia prevedibile per coloro che vi sono sottoposti*” (cfr. Sentenze 15 febbraio 1996, causa C-63/93, Duff e a.; 18/05/2000, causa C-107/97, Rombi e Arkopharma, e 7 giugno 2005, causa C-17/03, VEMW e a.). Sull’importanza di dare certezza agli operatori cfr. il Considerando n. 14 della direttiva 2009/28/CE relativa alla promozione dell’uso delle energie da fonti rinnovabili.

confrontare con le ulteriori indicazioni, via via di maggior dettaglio, contenute in tre diverse “fonti”: il decreto ministeriale, il suo allegato 4 e la “guida” del Gse³.

Sotto un ulteriore aspetto non appare pacifico se dalla somma di queste disposizioni si possa trarre la conclusione che il potere di riconoscere o negare l’incentivo abbia le caratteristiche del potere vincolato o piuttosto discrezionale, dal che l’emersione dell’ulteriore incertezza circa la sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo.

Si deve infatti rammentare che in materia di sovvenzioni e di contributi pubblici vi è concordia tra le decisioni della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato sull’affermazione che sussiste sempre la giurisdizione del giudice ordinario quando il finanziamento è riconosciuto direttamente dalla legge, mentre alla P.A. è demandato soltanto il compito di verificare l’effettiva esistenza dei relativi presupposti senza procedere ad alcun apprezzamento discrezionale, circa l’an, il quid, il *quomodo* dell’erogazione⁴.

E’ ben vero che di recente è stata affermato che la materia degli incentivi per impianti fotovoltaici rientrerebbe tra i casi di giurisdizione esclusiva *ex art.* 133, lettera o) del codice del processo amministrativo, che devolve a tale giurisdizione ogni controversia “*concernente la produzione di energia*” e quindi, si afferma “*non solo quelle correlate all’esercizio del potere pubblico in senso stretto, ma anche quelle riferibili ad ogni situazione giuridica soggettiva (comprese quelle di diritto soggettivo) relative alla produzione di energia*”⁵. Ma questa concezione ampia della norma processuale non pare perfettamente allineata con la nota pronuncia della Corte Costituzionale, la n. 204/2004, che richiede che la giurisdizione amministrativa, anche esclusiva, si accompagni alle situazioni in cui la Pubblica amministrazione agisca necessariamente come autorità. Posizione che il Gse non sembra rivestire ove ammette il beneficio tariffario sulla base di norme tecniche puntualmente e minuziosamente definite e quindi effettua in sostanza una certificazione circa la sussistenza delle condizioni predeterminate, senza alcuna valutazione di profili di interesse pubblico⁶.

Un ulteriore profilo di problematicità del caso in esame è rappresentato dal mancato ricorso ad una consulenza tecnica per accertare le caratteristiche effettive

³ Esiste poi il delicato tema del rispetto del principio di legalità nell’ambito della normazione tecnica e quindi dei limiti dei c.d. poteri impliciti delle Autorità indipendenti, sul quale si veda G. MORBIDELLI, *Poteri impliciti*, in http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Comunicazione/Eventi/_evento/_GiuseppeMorbidelli.

La giurisprudenza è nel senso di ritenere quanto meno necessario assicurare la c.d. legalità procedimentale e quindi che i provvedimenti regolatori siano legittimi solo se motivati e se preceduti da una consultazione con i soggetti interessati (Cons. Stato, Sez. VI, n. 7972/2006, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2007, 4, con nota di S. SCREPANTI).

⁴ Corte Cass., Sez. Un., 7 gennaio 2013, n. 150; Cons. Stato, A.P., 29 gennaio 2014, n. 6.

⁵ T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III Ter, n. 8614/2015.

⁶ Corte Cass., Sez. Un., 24 febbraio 2014, n. 4326.

dell'edificio ed in particolare dei materiali e delle tecniche costruttive utilizzate al fine di formulare il giudizio del possesso o meno delle caratteristiche innovative ai sensi della disciplina vigente. In particolare non è senza qualche rischio di errore tecnico che il giudice estensore della decisione si è spinto ad affermare che anche senza il modulo fotovoltaico il tetto avrebbe mantenuto le proprie caratteristiche funzionali e quindi la sua tenuta sotto il profilo dell'impermeabilità.

Non pare dubbio che in situazione analoga il giudice ordinario non avrebbe esitato ad affidare il quesito ad un consulente, magari estendendo il suo parere al profilo di corrispondenza tra la tecnica costruttiva utilizzata e quelle modellizzate dal Gse nella propria guida tecnica.

UMBERTO FANTIGROSSI

* * *

T.A.R. CAMPANIA, Napoli, Sez. V – 16 ottobre 2015, n. 4865 – Pres. Nappi, Est. Caprini – R.A.M. e R.L. (avv. Marano) c. Comune di Caivano (avv. Agliata).

Danni – Bonifica e rifiuti – Risarcimento – Art. 2043 c.c. – Patrimoniale e non patrimoniale – Lesione dell'onorabilità – Art. 3 Cost. – Provvedimento amministrativo – Istruttoria incompleta e superficiale – Individuazione soggetto obbligato – Accertamento responsabilità – Sussiste.

Sussiste il diritto del privato al risarcimento ex art. 2043 c.c. del danno patrimoniale e non patrimoniale – quest'ultimo connesso alla lesione della sua onorabilità, intesa sia come complesso delle condizioni dalle quali dipende il c.d. "valore sociale", sia come insieme delle doti fisiche, morali e intellettuali della persona, entrambi beni fondamentali costituzionalmente tutelati dall'art. 3 della Costituzione – qualora nei suoi confronti sia stato instaurato un procedimento penale a causa di un provvedimento amministrativo fondato su un'incompleta e superficiale istruttoria in merito all'individuazione del soggetto obbligato al ripristino ambientale (nella specie, mediante rimozione di rifiuti abbandonati sul suolo), ossia in mancanza di un compiuto accertamento da parte della Pubblica amministrazione circa la manifesta responsabilità o titolarità dell'onere in capo al privato stesso.

Quando la Pubblica amministrazione sbaglia, (a volte) paga.

La sentenza in epigrafe ben si inserisce in un contesto amministrativo caratterizzato, quanto meno nel settore ambientale relativo alla bonifica dei siti contaminati, dall'eccessiva disinvoltura che spesso connota alcune decisioni degli enti destinate ad incidere anche pesantemente sui soggetti privati, quali possono essere gli

ordini di bonifica o di rimozione di rifiuti.

Si assiste infatti sempre più spesso – e per svariati motivi, a volte peraltro riconducibili alla scarsità delle risorse finanziarie e/o strutturali a disposizione degli enti – a situazioni in cui l'autorità amministrativa assume i propri provvedimenti senza aver compiuto i dovuti accertamenti o, come accaduto nel caso di specie, senza tenere in considerazione elementi forniti dai soggetti interessati; oppure, ancora, a casi di reiterazione di provvedimenti e/o prescrizioni assunte ignorando l'esistenza di un orientamento giurisprudenziale ormai consolidato sul punto o, peggio, precedenti decisioni che hanno già annullato tra le stesse parti provvedimenti di natura e contenuto analoghi.

Tutti casi in cui il privato, a fronte dell'emissione del provvedimento amministrativo, non può far altro che ricorrere all'autorità giudiziaria onde veder riconosciuto il proprio diritto a non essere destinatario del provvedimento stesso, che, nella migliore delle ipotesi, avrebbe dovuto essere indirizzato altrove.

In tali casi difficilmente il privato riesce ad ottenere, oltre all'annullamento del provvedimento impugnato (e, in applicazione del principio della soccombenza, al rimborso delle spese processuali sostenute), anche il risarcimento, ove lo abbia richiesto, dei danni subiti a causa del provvedimento dichiarato illegittimo.

Si è quindi di fronte a casi in cui, nonostante la vittoria processuale, i diritti e gli interessi del privato ne escono in qualche misura comunque menomati, vuoi sotto il profilo patrimoniale (si pensi alle spese stragiudiziali sostenute per far fronte al provvedimento emesso, e che restano a suo carico), vuoi sotto il profilo non patrimoniale (si pensi alla lesione dei diritti della persona, quali quelli attinenti all'onore e alla reputazione, ove al provvedimento amministrativo seguano poi conseguenze di carattere penale; eventualità tutt'altro che remota, ad es., in presenza rifiuti).

Ciò deriva principalmente da un'interpretazione molto rigorosa, nonché consolidata, che la giurisprudenza ha fornito all'art. 2043 c.c. ove venga invocata un'eventuale responsabilità extracontrattuale della pubblica amministrazione fondata sul generale principio del *neminem laedere*.

Come noto, per l'affermazione della responsabilità aquiliana della pubblica amministrazione, al di là degli elementi dell'evento dannoso, del danno ingiusto e del nesso di causalità, tutti comunque necessari ai sensi dell'art. 2043 c.c.¹ ma meno problematici, il presupposto trattato con maggiore rigore dalla giurisprudenza è quello della verifica della sussistenza di un comportamento colposo imputabile all'ente, ossia l'elemento soggettivo dell'illecito.

Come anche di recente ribadito dal Consiglio di Stato², “quanto all'imputazio-

¹ *Ex multis*, T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 14 gennaio 2014, n. 277; T.A.R. Toscana, Firenze, Sez. II, 21 gennaio 2011, n. 122; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III, 8 settembre 2010, n. 32139.

² Cfr., Cons. Stato, Sez. V, 28 settembre 2015, n. 4508. Nello stesso senso, Cons. Stato, Sez. V, 22 febbraio 2010, n. 1038; Cons. Stato, Sez. VI, 5 agosto 2005, n. 4153; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 9 novembre 2015, n. 5260; T.A.R. Puglia, Bari, Sez. I, 18 marzo 2015, n. 422;

ne della colpa alla Pubblica amministrazione, essa non può avvenire sulla base del mero dato obiettivo dell'illegittimità dell'atto amministrativo, essendo tenuto il giudice, malgrado l'intervenuto annullamento dell'atto, a svolgere una più penetrante indagine estesa alla valutazione della colpa non del funzionario agente, ma della Pubblica amministrazione come apparato, configurabile soltanto nel caso in cui l'adozione dell'atto illegittimo sia avvenuto in violazione delle regole d'imparzialità, correttezza e buona amministrazione". Sempre secondo i giudici di Palazzo Spada³, per la configurabilità della colpa della Pubblica amministrazione "occorre avere riguardo al carattere della regola di azione violata: se la stessa è chiara, univoca, cogente, si dovrà riconoscere la sussistenza dell'elemento psicologico nella sua violazione; al contrario, se il canone della condotta amministrativa giudicata è ambiguo, equivoco o, comunque, costruito in modo tale da affidare alla P.A. un elevato grado di discrezionalità, la colpa potrà essere accertata solo nelle ipotesi in cui il potere è stato esercitato in palese spregio delle regole di correttezza e di proporzionalità"; in altri termini "la responsabilità dell'amministrazione potrà essere affermata nei soli casi in cui l'azione amministrativa ha disatteso, in maniera macroscopica ed evidente, i criteri della buona fede e dell'imparzialità, restando ogni altra violazione assorbita nel perimetro dell'errore scusabile".

Nel caso di specie è accaduto che il sindaco di un comune aveva emesso nei confronti dei comproprietari di un fondo un'ordinanza contingibile e urgente diretta alla rimozione di rifiuti sullo stesso fondo abbandonati. I proprietari, accertato che tali rifiuti insistevano sì sul loro fondo, ma su una porzione occupata d'urgenza da un consorzio mediante decreto prefettizio emesso qualche anno addietro in relazione all'esecuzione dei lavori per l'alta velocità Roma-Napoli, eccepivano in due occasioni l'assenza di ogni responsabilità in ordine all'abbandono dei rifiuti nella parte di suolo non più in loro disponibilità, invitando il comune ad effettuare i necessari accertamenti e sopralluoghi.

Nonostante ciò, il comune emetteva nei confronti dei proprietari un'ulteriore diffida, alla quale, essendo rimasta inadempita, conseguiva l'emissione di un decreto penale di condanna adottato sulla base degli atti amministrativi di cui sopra trasmessi dall'amministrazione stessa all'autorità giudiziaria. Nel contempo, i proprietari del fondo depositavano presso il Comune una relazione tecnica dalla quale si evinceva chiaramente che la zona di abbandono dei rifiuti insisteva solo sulla porzione di terreno oggetto di occupazione da parte del consorzio e il comune, effettuato solo a questo punto un sopralluogo, provvedeva ad emettere una nuova ordinanza a carico del consorzio per la rimozione dei rifiuti, revocando al contempo in via di autotutela le precedenti ordinanze emesse nei confronti dei ricorrenti.

Ciò posto, i magistrati del T.A.R. Campania, adito dai proprietari per il risarcimento dei danni patiti, hanno innanzitutto identificato l'evento dannoso nell'essere

T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VII, 24 marzo 2014, n. 1761; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II-bis, 10 ottobre 2007, n. 9934; T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. III, 22 febbraio 2007, n. 623.

³ Cfr., Cons. Stato, Sez. III, 28 luglio 2015, n. 3707.

stati i ricorrenti indebitamente destinatari non solo di ordinanze di ripristino ambientale, pur non essendo tenuti alla rimozione dei rifiuti rinvenuti sulla parte del loro terreno in disponibilità di terzi, ma anche di un decreto penale di condanna adottato sulla base di tali provvedimenti negligenzemente trasmessi, prima dei necessari approfondimenti, all'autorità giudiziaria.

In secondo luogo, secondo il T.A.R. Campania, i danni riportati dai ricorrenti⁴ devono qualificarsi come ingiusti ai sensi dell'art. 2043 c.c., essendo derivati da un comportamento *contra ius*, nella specie da ravvisare nel cattivo esercizio del potere amministrativo scaturito in provvedimenti fondati su erronei presupposti di fatto, poiché non assistiti da adeguata istruttoria da parte della pubblica amministrazione.

Sicuramente integrato risulta poi essere, ad avviso dei giudici campani, anche il presupposto del nesso di causalità, dal momento che la verifica della lesione lamentata dai ricorrenti, di cui si è appena detto, è ascrivibile, in applicazione del criterio della cd. causalità adeguata, alle carenze istruttorie e motivazionali riconducibili al comportamento dell'amministrazione *"in assenza delle quali alcun procedimento, sia esso amministrativo o penale, sarebbe stato instaurato"*⁵.

Infine, per quanto riguarda l'elemento soggettivo, l'aver emesso, nonché trasmesso all'autorità giudiziaria, i provvedimenti di ripristino senza aver in precedenza effettuato la dovuta istruttoria integra, ad avviso del T.A.R. Campania, gli estremi del comportamento negligente imputabile alla pubblica amministrazione valutata come apparato, e non al singolo funzionario preposto, essendo stata l'adozione degli atti illegittimi, proprio in quanto carenti di istruttoria, avvenuta in violazione delle regole d'imparzialità, correttezza e buona amministrazione alle quali deve, invece, essere improntato l'esercizio della pubblica funzione.

In definitiva, la sentenza in commento si segnala all'attenzione dell'interprete in quanto costituisce un (tutto sommato raro) esempio di riconoscimento della responsabilità della pubblica amministrazione in caso di errato o insufficiente esercizio dei propri poteri nei confronti di chi, suo malgrado, sia stato destinatario di un provvedimento adottato sulla base di un'istruttoria carente, se non addirittura del tutto assente, rimarcando la possibilità per il privato di trovare soddisfazione non solo mediante l'annullamento del provvedimento illegittimo, ma anche attraverso il risarcimento economico a ciò conseguente.

Proprio sotto il profilo economico occorre tuttavia effettuare un distinguo, che la lettura della sentenza in commento suggerisce.

⁴ Di natura sia patrimoniale, ossia le spese sostenute per essersi dovuti rivolgere ad un tecnico di fiducia al fine di verificare, in assenza di accertamenti da parte dell'Ente, l'erroneità dei presupposti di fatto a base dell'ordine di rimozione ad essi indirizzato, sia non patrimoniale, da individuare nel pregiudizio all'onorabilità causato ai proprietari dall'instaurazione di un procedimento penale attivato sulla base di tali errati presupposti di fatto comunicati dall'ente prima dei necessari approfondimenti.

⁵ Così la sentenza in commento (cfr. il par. IV.4).

Quanto al riconoscimento del danno patrimoniale, infatti, la pronuncia deve senz'altro essere valutata positivamente, perché riconosce al privato il rimborso delle spese sostenute (consulenza di un tecnico) per superare il mancato accertamento che la Pubblica amministrazione avrebbe invece dovuto compiere e per sollecitare l'esercizio del potere di annullamento in autotutela dei provvedimenti illegittimamente adottati.

Con riferimento al danno non patrimoniale, invece, non sembra trascurabile la circostanza che, nel caso di specie, per il suo riconoscimento sembra essere risultata decisiva l'emissione di un decreto penale di condanna nei confronti dei ricorrenti. Il diritto all'onorabilità, tuttavia, in considerazione della sua natura di interesse di rilievo costituzionale (art. 2 e 3 Cost.)⁶, dovrebbe trovare la giusta tutela ad uno stadio precedente, senza cioè che il privato debba necessariamente essere parte di un procedimento penale o, addirittura, come nel caso di specie, subire l'emissione di un provvedimento di condanna. Del resto, come ricordato dalla stessa giurisprudenza, l'onorabilità è espressione di una "*posizione soggettiva di per sé tutelata dall'ordinamento in quanto correlata alla stessa identità di ciascun individuo*"⁷.

EMANUELE POMINI

* * *

T.A.R. ABRUZZO, L'Aquila, Sez. I – 8 ottobre 2015, n. 678 – Pres. Mollica, Est. Gizzi – M.G. srl (avv.ti Pasqualone e Carigliano) c. A.S.L. n. 1 Avezzano-Sulmona-L'Aquila e nei confronti di M. spa (avv.ti Di Pardo, Brugnoletti e Rencricca).

Informazione ambientale – Artt. 2, 3 e 5 del D.Lgs. n. 195/2005 – Formulari di identificazione dei rifiuti ex art. 193 del D.Lgs. n. 152/2006 – Insussistenza di interesse ambientale – Diniego di accesso ai documenti – Legittimità.

I formulari di identificazione "accompagnano" i rifiuti e vengono compilati dal produttore, controfirmati dal trasportatore e dal destinatario, con l'indicazione dei codici CER, identificativi dei rifiuti stessi. Questi atti di accompagnamento non rivestono alcun valore certificativo della natura e della composizione del rifiuto trasportato, essendo una pura attestazione del privato, ai soli fini di monitorare il trasporto, senza alcuna informazione ambientale e/o analisi analitica degli stessi rifiuti (art. 258 Codice dell'ambiente) con la conseguente insussistenza di un oggettivo e concreto interesse ambientale che legittimi la pubblica conoscenza del relativo contenuto.

⁶ In questo senso, cfr. Trib. Bari, 20 gennaio 2009, in *Danno e Resp.*, 2009, p. 687.

⁷ Trib. Milano, 19 febbraio 2001, in *Giur. It.*, 2002, p. 334.

I formulari di identificazione dei rifiuti (F.I.R.) non sono oggetto di informazione ambientale.

La ricorrente ha impugnato il rigetto opposto dall'Amministrazione resistente alla propria istanza di accesso alle informazioni fornite dai formulari di identificazione dei rifiuti compilati a fronte dell' servizio di gestione dei rifiuti sanitari appaltato alla ditta contro interessata. Sul presupposto che questi atti e/o documenti potessero oggettivamente annoverarsi fra quelli di natura ambientale di cui si occupa il D.Lgs. n. 195/2005, la ricorrente chiedeva altresì la condanna dell'Amministrazione all'"ostensione" delle copie richieste.

L'accesso alle informazioni ambientali gode di una disciplina speciale rispetto alla normativa disciplinata dalla legge n. 241/1990. Ci si riferisce al recente D.Lgs. n. 33/2013, c.d. decreto anticorruzione, che ribadisce ed attua in maniera più incisiva il principio di trasparenza dell'agire della P.A.

Lo stesso decreto, all'art. 1, sottolinea che la trasparenza deve essere intesa come accessibilità totale alle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle P.A. Ciò al fine di favorire controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

A ben vedere, però, la portata innovativa del suddetto testo legislativo si riduce all'obbligo di prevedere un apposito spazio per le informazioni ambientali sul proprio sito *web*, restando ferme le disposizioni di maggior tutela previste dal T.U. sull'ambiente e dal decreto legislativo n. 195/2005. Nello specifico, è proprio a quest'ultimo che deve continuamente essere prestata attenzione, segnatamente nella parte in cui viene fatto riferimento alle definizioni di "Amministrazione pubblica" (art. 2 comma 1 lett. b), di "informazioni ambientali" (art. 2 comma 1 lett. a) nonché di limite al diritto di accesso (art. 5).

Proprio sulla base dell'estensiva interpretazione di tale ultima prescrizione, la giurisprudenza amministrativa ha oramai elaborato un prevalente principio di applicazione della norma secondo cui, come anche ritenuto dal Consiglio di Stato in una propria decisione riguardante i formulari di identificazione dei rifiuti: *"La domanda di accesso formulata per l'ottenimento della copia del formulario di identificazione dei rifiuti (F.I.R.) non si fonda su una preoccupazione circa lo stato di matrici ambientali ma è volta all'acquisizione di informazioni che possono essere rilevanti per l'impresa per motivi concorrenziali e per acquisire dati commerciali riguardanti la concorrente e quindi si deve ritenere corretto il diniego all'accesso formulato dall'amministrazione resistente e ritenuto legittimo dal T.A.R. per l'Abruzzo, Sez. di Pescara con la sentenza appellata"* (Cons. Stato, Sez. III, 5 ottobre 2015, n. 4637).

Mediante queste decisioni sia il Consiglio di Stato sia il T.A.R. per l'Abruzzo, con la sentenza qui annotata di poco successiva hanno giustificato la legittimità del diniego di accesso alle informazioni ambientali richieste allorquando, per dirla con il Consiglio di Stato: *"Sebbene i formulari dei quali si è chiesto l'accesso attengo-*

no al trasporto di rifiuti (nella specie: sanitari) che se non correttamente smaltiti possono arrecare pregiudizio all'ambiente, non per questo si può ammettere che il diritto di accesso disciplinato per il perseguimento delle finalità ambientali possa essere utilizzato per finalità del tutto diverse (economico –patrimoniali) e con un inutile aggravio dell'attività dell'Amministrazione" (Cons. Stato, Sez. III, 5 ottobre 2015, n. 4637).

Alla luce delle suddette ragioni, quindi, in entrambi i gradi del giudizio amministrativo, i giudici hanno escluso che i casi in esame, pressoché analoghi, possano farsi rientrare nella definizione di informazione ambientale, così come definita dai nn. 2 e 3 dell'art. 2 del D.Lgs. n. 195/2005 e ciò sul presupposto che i documenti di accompagnamento dei rifiuti rivestono unicamente un valore interno e di reciproco controllo sull'attività di gestione dei rifiuti esercitato dalle parti contrattuali, l'amministrazione appaltante, da un lato, ed il privato aggiudicatario del servizio, dall'altro.

CARLO LUCA COPPINI

* * *

T.A.R. SARDEGNA, Sez. II – 2 ottobre 2015, n. 1057 – *Pres. Scano, Est. Plaisant* – S. spa (avv.ti Marocco, Capria e Lai) c. Regione Sardegna (avv.ti Putzu e Camba), Comune di Arborea (avv.ti Barberio e Porcu), G.I.G. Onlus (avv. Pacifico).

Valutazione di impatto ambientale – Regione Sardegna – Pozzo esplorativo per idrocarburi da realizzarsi in fascia costiera – Contrasto con il Piano Paesaggistico Regionale – Improcedibilità della valutazione – Legittimità.

E' improcedibile la richiesta di valutazione di impatto ambientale avente ad oggetto la realizzazione di un pozzo esplorativo per la ricerca di idrocarburi da realizzarsi in Sardegna all'interno della fascia costiera, trattandosi di opera in contrasto con il Piano Paesaggistico Regionale.

Valutazione di impatto ambientale e autorizzazione paesaggistica: un rapporto controverso.

La vicenda oggetto della pronuncia in commento trae origine da un'istanza di autorizzazione alla realizzazione di un pozzo esplorativo per la ricerca di idrocarburi, presentata da una società titolare di permesso di ricerca su un'area della Provincia di Oristano.

In relazione a tale istanza la società avvia altresì il relativo subprocedimento di valutazione di impatto ambientale, nell'ambito del quale si registra tuttavia il giu-

dizio negativo da parte dell'autorità regionale preposta alla tutela del paesaggio (Regione Sardegna - Servizio Tutela del Paesaggio), motivato – per quanto è dato comprendere dalla lettura della sentenza - con riferimento alle seguenti circostanze:

(a) non conformità dell'opera - da realizzarsi all'interno della fascia costiera - alle previsioni del Piano Paesaggistico Regionale ("PPR") della Sardegna che a tutela dell'interesse paesaggistico limitano l'edificazione in fascia costiera, non rientrando il pozzo esplorativo in alcuna delle categorie di opere consentite in tale area dalle norme tecniche di attuazione del PPR;

(b) ubicazione dell'opera all'interno di una riserva naturale regionale *ex* L.R. Sardegna n. 31/1989, nonché all'interno di una più vasta zona protetta da vincolo paesaggistico stabilito con decreto ministeriale 6 aprile 1990;

(c) non coerenza dell'intervento con le prescrizioni urbanistiche comunali vigenti per l'area (che consentono soltanto interventi legati all'attività agricola e zootecnica), coerenza che è invece richiesta per l'autorizzabilità dell'intervento dall'art. 58 delle NTA del PPR, stante la prossimità dell'intervento allo Stagno di S'Ena Arrubia, bene tutelato come identitario dal PPR;

(d) circostanza che lo stagno S'Ena Arrubia è protetto dalla Convenzione di Ramsar del 2 febbraio 1971 sulle zone umide di importanza internazionale, attuata con D.P.R. 3 luglio 1976, n. 448, e costituisce Sito di importanza comunitaria ai sensi della direttiva *habitat* n. 92/43/CE, attuata con D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357.

2. Sulla base della posizione espressa dal Servizio Tutela del Paesaggio, l'autorità regionale competente per il procedimento di VIA conclude per l'improcedibilità del procedimento.

L'esito viene quindi comunicato alla società, che lo impugna deducendo una serie di censure.

Nel giudizio che ne segue, assume tuttavia senza dubbio carattere centrale il profilo della non conformità dell'opera alle previsioni del PPR di cui sopra sub (a): ad esso è infatti dedicata la parte più estesa della parte motiva della pronuncia in commento, che si può idealmente scomporre, per quanto riguarda specificamente questo tema, in due parti:

(i) esame della censura, di carattere generale, secondo cui *“ai sensi degli artt. 2 e 5 dell'Allegato A e dell'Allegato A2 della D.G.R. 7 agosto 2012, n. 34/33, l'esistenza di vincoli paesaggistici costituisce “mero parametro di riferimento” in sede di VIA, dal quale la Regione non può far discendere automaticamente l'esito negativo del relativo procedimento”*, mentre nel caso di specie l'autorità competente per la VIA si sarebbe limitata *“a considerare “automaticamente ostativi” i vincoli paesaggistici rilevati, senza valutare concretamente il rapporto tra gli stessi e l'impatto ambientale dell'intervento proposto, comunque limitato in ragione del suo carattere esplorativo e temporaneo”*;

(ii) analisi puntuale delle varie disposizioni del PPR invocate dalla società a dimostrazione dell'erroneità dell'assunto secondo cui l'opera non sarebbe conforme alle previsioni di PPR che disciplinano l'edificazione in fascia costiera.

3. Con riferimento a quanto sub (i) il Collegio, pur ammettendo la tendenziale validità del principio richiamato dalla società secondo cui l'esistenza di vincoli paesaggistici costituisce "mero parametro di riferimento" in sede di VIA, opera però una distinzione per i casi in cui "il regime di tutela del paesaggio sia assolutamente inderogabile e si ponga come "irrimediabilmente ostativo" alla realizzazione dell'intervento proposto": per questi ultimi casi, infatti, "la realizzabilità dell'intervento non è neppure prospettabile, per cui evidenti ragioni di efficienza e celerità dell'azione amministrativa impongono all'Amministrazione di valutare "a monte" - a prescindere dagli ulteriori profili "propriamente ambientali" - l'incidenza del vincolo sulla fattispecie sottoposta al suo esame".

In proposito, è da evidenziare che la posizione espressa dal T.A.R. trova esplicito riscontro, per quanto riguarda la normativa applicabile nella Regione Sardegna, nelle previsioni della Delibera della Giunta Regionale del 7 agosto 2012, n. 34/33 ("Direttive per lo svolgimento delle procedure di valutazione ambientale. Sostituzione della Delib.G.R. n. 24/23 del 23.4.2008."), ed in particolare:

- nell'Allegato A della predetta D.G.R. ("Procedura di valutazione ambientale"), che all'art. 5 ("Casi di inammissibilità/improcedibilità") espressamente prevede che "1. A seguito della presentazione dell'istanza, qualora in sede di prima verifica della completezza della documentazione si rilevasse l'esistenza di vincoli tali da comportare l'inammissibilità dell'intervento per evidente contrasto con disposizioni di legge e regolamentari o con indirizzi di pianificazione regionale, il procedimento non viene avviato e il Servizio SAVI ne dà comunicazione al PropONENTE con la relativa motivazione. Il Servizio SAVI procede con analogha comunicazione qualora l'inammissibilità/improcedibilità sia accertata dopo l'avvio del procedimento di cui all'art. 6.", e

- nel successivo Allegato A2 della medesima D.G.R., che al punto 4 statuisce che il quadro di riferimento programmatico (da includere nello studio di impatto ambientale da presentare ai fini della procedura di VIA) "fornisce gli elementi conoscitivi sulle relazioni tra l'opera progettata e gli atti di pianificazione e programmazione territoriale e settoriale e contiene l'individuazione di eventuali vincoli presenti sull'area interessata (vincoli paesistici, naturalistici storico-artistici, archeologici, idrogeologici, demaniali, di servitù pubbliche o di altre limitazioni all'uso della proprietà). Tali elementi costituiscono parametri di riferimento per la costruzione del giudizio di compatibilità ambientale. E' comunque escluso che il giudizio di compatibilità ambientale abbia ad oggetto i contenuti dei suddetti atti di pianificazione e programmazione, nonché la conformità dell'opera ai medesimi."

Tuttavia, va altresì rimarcato che, a livello di normativa primaria, il ruolo che l'interesse paesaggistico riveste nell'ambito del procedimento di valutazione di impatto ambientale non appare altrettanto espressamente delineato.

Ciò a differenza di quanto accade, ad esempio, nel caso in cui il bene rivesta interesse culturale, per il quale l'art. 26 del D.Lgs. n. 42/2004 dispone quanto segue: "1. Per i progetti di opere da sottoporre a valutazione di impatto ambientale, l'au-

torizzazione prevista dall'articolo 21 è espressa dal Ministero in sede di concerto per la pronuncia sulla compatibilità ambientale, sulla base del progetto definitivo da presentarsi ai fini della valutazione medesima. 2. Qualora dall'esame del progetto effettuato a norma del comma 1 risulti che l'opera non è in alcun modo compatibile con le esigenze di protezione dei beni culturali sui quali essa è destinata ad incidere, il Ministero si pronuncia negativamente, dandone comunicazione al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. In tal caso, la procedura di valutazione di impatto ambientale si considera conclusa negativamente"; tale disposizione risulta infatti richiamata dal successivo art. 147, per quanto riguarda l'autorizzazione paesaggistica, solo con riferimento alle opere da realizzarsi da parte delle Amministrazioni statali.

E' presente invece una disposizione di raccordo a carattere più generale, sancita dall'art. 26, comma 4, del D.Lgs. n. 152/2006 (e peraltro ripresa anche dalla D.G.R. n. 34/33 sopra menzionata¹) secondo cui "Il provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale sostituisce o coordina tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, nulla osta o assensi comunque denominati in materia ambientale, necessari per la realizzazione dell'opera o dell'impianto", che tuttavia non è espressamente rivolta a dare prevalenza, nell'ambito della valutazione di impatto ambientale, ad uno specifico interesse (o a più specifici interessi), quanto piuttosto a semplificare il rilascio delle autorizzazioni a carattere ambientale per le opere che sono soggette a valutazione di impatto ambientale².

¹ Cfr. l'Allegato A alla D.G.R. n. 34/33, il cui articolo 10 (*Procedimento*) così dispone: "7. Sulla base delle risultanze della predetta istruttoria, viene trasmessa all'Assessore della Difesa dell'Ambiente una motivata proposta di giudizio di compatibilità ambientale. Il provvedimento di valutazione di impatto ambientale:

- ricomprende il giudizio per la valutazione di incidenza ambientale, qualora il progetto ricada anche parzialmente all'interno della rete Natura 2000;

- coordina il rilascio di tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, nullaosta e assensi comunque denominati in materia ambientale necessari per la realizzazione e l'esercizio dell'opera e dell'impianto."

² Con riferimento a tale disposizione, ad esempio, la Consulta ha chiarito, nella sentenza n. 93 del 22 maggio 2013, che non è incostituzionale l'art. 5, comma 10, della citata legge regionale della Regione Marche n. 3 del 2012, nella parte in cui stabilisce che "il provvedimento di VIA comprende l'autorizzazione paesaggistica di cui all'articolo 146 del D.Lgs. n. 42/2004, ove necessaria. In tal caso la documentazione è integrata con quanto previsto dalle disposizioni statali e regionali in materia", in quanto tale disposizione non fa altro che dare attuazione a quanto prescritto dal citato art. 26, comma 4: "essa, infatti, lungi dall'aver derogato alla previsione dell'autorizzazione paesaggistica (il cui rilascio appartiene peraltro alla competenza regionale ai sensi del medesimo art. 146 del D.Lgs. n. 42 del 2004), stabilendo che il provvedimento di VIA "comprende" l'autorizzazione paesaggistica, ha provveduto a realizzare quella forma di "coordinamento" da parte della VIA di tutte le autorizzazioni in materia ambientale (fra le quali vi è anche l'autorizzazione paesaggistica) proprio prescritte al fine di assicurare un livello uniforme di protezione ambientale, in una prospettiva di semplificazione amministrativa."

Sulla scia di tale posizione, T.A.R. Puglia, Bari, Sez. I, 6 agosto 2015, n. 1204, ha statuito che "il carattere di potenziale inclusività, all'interno del procedimento di VIA, della disamina

Sotto questo profilo, si potrebbe quindi forse dubitare della legittimità delle sopra citate previsioni contenute nell'Allegato A e nell'Allegato A2 della D.G.R. della Regione Sardegna n. 34/1933 (anche se è innegabile che, da un punto di vista pratico e sostanziale, non avrebbe senso espletare e portare a termine la valutazione di impatto ambientale di un'opera con riferimento alla quale l'autorità preposta alla tutela del paesaggio abbia già sostanzialmente preannunciato che non rilascerà l'autorizzazione paesaggistica necessaria per la sua realizzazione).

4. Per quanto riguarda le argomentazioni svolte dalla società a dimostrazione della conformità del pozzo esplorativo alle disposizioni del PPR attinenti l'edificazione in fascia costiera, la sentenza in commento conduce, come anticipato sopra, un'analisi puntuale delle disposizioni del PPR che descrivono (limitate) categorie di opere ammesse in fascia costiera, relativamente alle quali conclude per la non riconducibilità del pozzo esplorativo in questione ad alcuna di esse.

*trasversale di tutti gli effetti diretti e indiretti di un dato intervento modificativo sull'ambiente, considerato nei suoi vari aspetti, non necessariamente assolve anche a quella specifica esigenza di tutela del paesaggio, che viene in rilievo ove l'intervento incida su beni che, in ragione dell'elevato intrinseco valore che li connota, sono tutelati dalla legge o in base alla legge, ai sensi dell'articolo 146 D.Lgs. n. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio). In tal caso, infatti, è la legge ad imporre l'attivazione di una speciale procedura, che si pone quale istituto di protezione ambientale posto a presidio dei valori di primario ed indiscusso rilievo costituzionale e confluyente nell'autorizzazione paesaggistica, atto autonomo e presupposto rispetto a tutti i titoli legittimanti l'intervento in quanto diretto a verificarne la compatibilità con riferimento a beni paesaggistici oggetto di specifica e motivata tutela. (...) proprio in ragione del carattere di specialità della disciplina posta dall'articolo 146 D.Lgs. n. 42/2004, deve ritenersi che alcuna deroga può ritenersi implicitamente ed automaticamente apportata dalla normativa in tema di VIA di cui al D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Codice dell'ambiente). Il provvedimento di VIA, infatti, ove previsto, non elimina sic et simpliciter la necessità di conseguire l'autorizzazione paesaggistica, non potendo questa ritenersi automaticamente assorbita nel provvedimento di VIA, occorrendo piuttosto una previsione attuativa in grado di attivare meccanismi di coordinamento e semplificazione strutturale, nell'ottica di unificazione di procedimenti caratterizzati da un'intrinseca connessione funzionale; coordinamento peraltro auspicabile in concreto in omaggio a principi di semplificazione procedimentale. Va infatti ricordato che proprio in ragione dell'ampia formulazione dell'articolo 26, comma 4, Codice dell'ambiente, la valutazione di impatto ambientale risulta, in potenza, idonea ad includere in sé la valutazione di tutti i possibili effetti dell'intervento sull'ambiente, nell'accezione consolidata comprensiva anche della componente paesaggistica. Dunque, è ben possibile che a livello di legislazione regionale si dia attuazione a quanto prescritto dal citato articolo 26, comma 4, realizzando forme di "coordinamento" per mezzo della VIA di tutte le autorizzazioni in materia ambientale (fra le quali vi è anche l'autorizzazione paesaggistica). In tale caso, infatti, piuttosto che derogare alla previsione dell'autorizzazione paesaggistica, si consente che il provvedimento di VIA "comprenda" l'autorizzazione paesaggistica, in una prospettiva di semplificazione amministrativa, lasciando sostanzialmente inalterato il livello uniforme di protezione ambientale previsto dal Codice del paesaggio (...)" (sulla base di tali premesse il T.A.R. ha poi concluso che tale effettiva forma di coordinamento tra i procedimenti *de quibus* per la Regione Puglia può dirsi concretizzata solo a partire dagli indirizzi dettati dalla D.G.R. n. 2122 del 23 ottobre 2012, e con L.R. Puglia 12 febbraio 2014, e pertanto il provvedimento di VIA oggetto di giudizio, in quanto rilasciato in epoca anteriore a tali atti normativi, non può dirsi inclusivo anche del parere paesaggistico).*

In particolare, il Collegio esclude che il pozzo esplorativo possa qualificarsi quale:

- “*volume tecnico di modesta entità, strettamente funzionale all’opera e comunque tale da non alterare lo stato dei luoghi*” (intervento ammissibile in base al comma 1, lett. a, dell’art. 20 delle NTA del PPR, in forza del richiamo dallo stesso effettuato all’art. 12 delle medesime NTA), in quanto l’entità dell’opera in questione non potrebbe definirsi modesta (includendo, fra l’altro, una torre alta circa 40 m. con fiaccola, una platea di cemento armato su un’area molto estesa, container, uffici ecc.), e mancherebbe comunque un edificio principale al quale l’opera accederebbe (requisito essenziale affinché si possa parlare di volume tecnico);

- “*opera oggettivamente precaria e temporanea*” (intervento parimenti consentito dal comma 1, lett. a, dell’art. 20 delle NTA del PPR, sempre in forza del richiamo all’art. 12 delle NTA), ostando in proposito l’essere l’opera saldamente ancorata al suolo, la sua durata prevista (circa un anno e mezzo – tenuto conto altresì della circostanza che il pozzo da esplorativo potrebbe trasformarsi in estrattivo, laddove le ricerche dessero riscontro positivo, e del tempo in ogni caso necessario per il ripristino dei luoghi - mentre nell’art. 6, comma 2, lett. b, del D.P.R. n. 380/2000 il riferimento è alle opere “*dirette...ad essere immediatamente rimosse...comunque, entro un termine non superiore a novanta giorni*”), nonché il fatto che il ripristino non sarebbe in ogni caso totale, permanendo in loco talune strutture;

- “*infrastruttura puntuale di rete*” (opera consentita dal comma 2, punto 3, lett. b, dell’art. 20 delle NTA del PPR purché prevista in piano settoriale previamente adeguato al PPR), tali qualificandosi unicamente le opere indicate dall’art. 102 delle NTA in questione, che – per quanto riguarda il settore dell’energia – menziona soltanto le opere destinate alla produzione di energia elettrica (mentre l’estrazione di idrocarburi si qualifica come attività sostanzialmente mineraria, disciplinata dagli artt. 91 e 96 delle medesime NTA);

è dunque da confermarsi, ad avviso del T.A.R., la dichiarazione di improcedibilità emessa dall’autorità regionale competente in materia di VIA.

LAURA CORTI

Diritti fondamentali, caccia e
protezione degli animali davanti alla
Corte europea dei diritti umani
(PARTE I)

MARIA CLARA MAFFEI

I parte: 1. Introduzione - 2. Il caso Chassagnou et al. - 3. Segue: la violazione dell'art. 1 Prot. 1. - 4. Segue: la violazione dell'art. 14 CEDU. - 5. Segue: la violazione dell'art. 11. - 6. Segue: l'opinione dissenziente del giudice Costa. - 7. Il caso Schneider. - 8. Il caso Herrmann: la sentenza della Camera. - II parte: 9. Il caso Herrmann: la sentenza della Grande Camera. - 10. Segue: l'opinione separata del giudice Pinto ovvero buone intenzioni su fragili basi. - 11. Il caso Chabauty: fatta la legge, trovato l'inganno? - 12. La Corte CEDU e gli animali. - 13. Conclusioni.

1. *Introduzione*

Con la sentenza del 4 ottobre 2012 nel caso *Chabauty c. Francia*¹, la Grande Camera della Corte europea dei diritti umani è tornata a pronunciarsi su asserite violazioni dei diritti umani conseguenti all'applicazione di leggi sulla gestione del territorio e la caccia. Numerosi i precedenti con molti elementi di similitudine anche se riguardanti Paesi diversi; tra di essi costituisce certamente uno spartiacque la sentenza della Grande Camera del 29 aprile 1999 nel caso *Chassagnou et al. c. Francia*². A questa sono seguite, sulla stessa linea, la sentenza della secon-

¹ D'ora innanzi sentenza Chabauty; ove non diversamente indicato, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani (d'ora innanzi Corte CEDU o Corte) citata nel presente lavoro è reperibile al sito [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"documentcollection-id2":\["CASELAW"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{)

² D'ora innanzi sentenza Chassagnou; alla sentenza sono allegate cinque opinioni separate (opinione separata del giudice Fischbach; opinione parzialmente concordante e parzialmente dis-

da sezione della Corte del 10 luglio 2007 nel caso *Schneider c. Lussemburgo*³, la sentenza della quinta sezione della Corte del 20 gennaio 2011 e quella della Grande Camera del 26 giugno 2012 nel caso *Herrmann c. Germania*⁴. In termini assai approssimativi, in questi casi si trattava di stabilire se l'obbligo dei ricorrenti di far parte, in quanto proprietari terrieri, di associazioni finalizzate, tra l'altro, all'esercizio della caccia costituisse una violazione del diritto di proprietà protetto dall'art. 1 del Protocollo n. 1⁵ e della libertà di associazione prevista all'art. 11 della Convenzione europea sui diritti umani⁶. La Corte si è altresì pronunciata sull'asserita violazione dell'art. 14 CEDU che vieta la discriminazione, in quanto, in alcune legislazioni, l'appartenenza forzata alle associazioni di caccia è esclusa per proprietari di terreni oltre una certa estensione. Purtroppo, nonostante i ricorrenti, in taluni di questi casi, avessero invocato anche la violazione dell'art. 9 CEDU (*Libertà di pensiero, coscienza e religione*), la Corte non ha ritenuto necessario pronunciarsi sul merito⁷.

senziente del giudice Caflisch, unita a quella del giudice Panțiru; opinione parzialmente concordante e parzialmente dissenziente del giudice Zupančič; opinione parzialmente concordante e parzialmente dissenziente del giudice Traja; opinione dissenziente del giudice Costa).

³ D'ora innanzi sentenza *Schneider*.

⁴ D'ora innanzi, rispettivamente, sentenza *Herrmann 2011* e sentenza *Herrmann 2012*. Su quest'ultima sentenza e i suoi precedenti si veda T. SCOVAZZI, *Un'altra sentenza della Corte Europea dei Diritti Umani in tema di caccia su terreni altrui*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 2013, pp. 117-124.

⁵ Protocollo alla Convenzione per la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali (Parigi, 20 marzo 1952), in vigore dal 18 maggio 1954 (d'ora innanzi Prot. 1).

⁶ Convenzione per la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali (Roma, 4 novembre 1950), in vigore dal 3 settembre 1953 (d'ora innanzi CEDU).

⁷ Numerosi altri casi sono stati sottoposti agli organi di controllo della CEDU, ma il loro esame non ha superato lo scoglio della ricevibilità del ricorso. Ricordiamo in particolare, i ricorsi presentati contro la Svezia; nel caso *H.J c. Svezia* (ricorso n. 14459/88, decisione del 19 febbraio 1992), la Commissione europea dei diritti umani (in seguito: Commissione CEDU) ha dichiarato irricevibile per manifesta infondatezza, incompatibilità *ratione materiae* e mancato previo esaurimento dei ricorsi interni il ricorso di H.J. che lamentava la violazione dell'art. 1 Prot. 1 e degli artt. 6, 11 e 17 CEDU; il ricorrente, che aveva chiesto senza successo che il suo terreno fosse escluso dall'area di caccia comune, era stato condannato per aver cacciato e ucciso un alce sul proprio terreno in violazione delle regole vigenti nell'area di caccia che includeva la sua proprietà. Nel caso *Jonasson c. Svezia* (ricorso n. 14444/88, decisione del 1° aprile 1992), il ricorrente lamentava la violazione degli artt. 1 Prot. 1 e 6 CEDU in quanto gli era stato rifiutato il diritto di cacciare alci sul proprio terreno e non aveva avuto la possibilità di adire un tribunale imparziale relativamente a questi diritti di caccia. La Commissione CEDU ha dichiarato inammissibile il ricorso ritenendo la questione manifestamente infondata e incompatibile *ratione materiae* con la CEDU. La Commissione aveva affermato che la creazione di un'area comune di caccia mirava a promuovere la preservazione della selvaggina e i comuni interessi dei detentori del diritto di caccia, finalità considerata legittima nell'interesse generale; riteneva inoltre che, tenuto conto dell'ampio margine di apprezzamento dello Stato in materia, la misura fosse proporzionata rispetto al fine da raggiungere. Nel caso *Johansson c. Svezia* (ricorso n.

Le sentenze citate costituiscono l'occasione per qualche riflessione sulla considerazione che gli animali ricevono nell'ambito della prassi degli organi della CEDU, premesso che, in questa sede, non saranno esaminate le pronunce della Commissione e della Corte CEDU relative alla macellazione rituale e alla tutela dei diritti di quanti intendono seguire regimi alimentari vegetariani o vegani⁸. Dal punto di vista della terminologia utilizzata, è invece opportuno precisare che, nel presente lavoro, non sarà rispettata la distinzione tra “diritti degli animali” e “benessere degli animali”. Si tratta di una distinzione molto chiara e netta in teoria, che tende, però, a sfumare nella pratica dell'attivismo animalista e nel linguaggio comune. In breve, come ampiamente illustrato dalla dottrina, i diritti degli animali sarebbero incompatibili con la “posizione” giuridica attualmente riservata agli animali stessi, considerati come mera proprietà. Finché la condizione degli ani-

25490/94, decisione del 17 gennaio 1996) la stessa Commissione ha dichiarato il ricorso inammissibile per incompatibilità *ratione materiae* e manifesta infondatezza; il ricorrente lamentava la violazione dell'art. 11 CEDU e dell'art. 1 Prot. 1 per l'impossibilità di registrare il proprio terreno come area separata per la caccia all'alce. Nel caso *Uno Piippo c. Svezia* (ricorso n. 70518/01, decisione parziale del 7 dicembre 2004 e decisione del 21 marzo 2006), il ricorrente sosteneva che fossero stati violati i suoi diritti di proprietà e di libera associazione in quanto, in base alla legge svedese, gli era stato impedito di sottrarre il proprio terreno da un'area comune di caccia. La Corte (seconda sezione) ha nuovamente affermato che la promozione della preservazione della selvaggina e gli interessi comuni dei detentori di un diritto di caccia costituiscono un fine legittimo; nel caso specifico, la legislazione svedese prevedeva anche la possibilità per il proprietario terriero, contrario alla caccia per ragioni di coscienza, di escludere il proprio terreno dalle pratiche venatorie (peraltro, il ricorrente, cacciatore, non aveva invocato ragioni etiche ma meramente pratiche). La Corte ha ritenuto proporzionate le misure adottate dalla Svezia e ha dichiarato il ricorso manifestamente infondato. Nel caso *Sture Nilsson c. Svezia* (ricorso n. 11811/05, decisione del 26 febbraio 2008) la Corte (terza sezione) ha dichiarato inammissibile, per manifesta infondatezza e, in parte, per mancato previo esaurimento dei ricorsi interni, il ricorso con il quale il ricorrente lamentava la violazione dell'art. 1 Prot. 1 e degli artt. 8, 11 e 14 CEDU, dopo aver chiesto invano alle autorità svedesi che il proprio terreno fosse escluso dalla “game conservation area” nella quale era stato incluso di diritto, in quanto egli voleva condurvi, individualmente e su scala ridotta, la caccia all'alce; anche in questo caso, la legge gli avrebbe consentito di veder esentato il proprio terreno dall'area e dalla comunità di caccia per ragioni di coscienza. Due ricorsi contro la Francia sono stati respinti dalla Corte (terza sezione) con decisione sulla ricevibilità del 6 dicembre 2007; v. ricorsi n. 25708/03, *Gilbert et Raymonde Baudiniere* e n. 25719/03, *René et Denise Vauzelle*). I ricorrenti lamentavano la violazione dell'art. 9 e dell'art. 11 CEDU solo e in combinato disposto con l'art. 14 CEDU, e dell'art. 1 Prot. 1 solo e in combinato disposto con l'art. 14 CEDU. La Corte ha dichiarato irricevibili i ricorsi per manifesta infondatezza e per mancato esaurimento delle vie di ricorso interne.

⁸ Su questi temi ci permettiamo di rinviare a MAFFEI, *The Right to 'Special Food' under Art. 9 of the European Convention on Human Rights*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2012, pp. 101-125; ID., *Food as a Cultural Choice: A Human Right to Be Protected?*, in BORELLI e LENZERINI (eds), *Cultural Heritage, Cultural Rights, Cultural Diversity*, Boston-Leiden, 2012, pp. 83-106; ID., *The Vegetarian Diet in Prison: A Human Right? The Case of Jakóbski v. Poland*, in BOSCHIERO ET AL. (eds), *International Courts and the Development of International Law, Essays in Honour of Tullio Treves*, The Hague, 2013, p. 489-496.

mali resta questa, è sì possibile promuovere l'adozione di misure finalizzate al loro benessere, ma non si potrebbe parlare di veri e propri diritti. Tuttavia, anche molti di quanti sostengono che il fine ultimo della "battaglia animalista" debba essere l'affermazione dei diritti degli animali e l'affrancamento dalla condizione di bene di proprietà (quindi passibile di sfruttamento) ritengono che tale risultato non possa raggiungersi se non per gradi, attraverso la progressiva adozione di regole sempre più efficaci volte a limitare le sofferenze inutili e a garantire condizioni di vita e metodi di uccisione più "umani"⁹.

2. *Il caso Chassagnou et al.*

All'origine del caso vi sono tre ricorsi (n. 25088/94, 28331/95 e 28443/95), indirizzati alla Commissione CEDU, conformemente alle regole all'epoca vigenti. Secondo i ricorrenti, dieci in tutto, la Francia aveva violato gli artt. 9, 11 e 14 CEDU e 1 del Protocollo n. 1.

Gli autori del ricorso n. 25088/94, Chassagnou et al., erano proprietari di appezzamenti di terreno con una superficie inferiore a 20 ettari ciascuno; tali terreni erano stati inclusi per legge nelle *Associations communales de chasse agréées* (ACCA) di Tourtoirac e di Chourgnac-d'Ans. In quanto membri di associazioni anti-caccia e protezioniste, i ricorrenti avevano chiesto, senza successo, al prefetto e al giudice amministrativo di poter sottrarre dalle ACCA i propri terreni. Nello stesso periodo, i ricorrenti si erano rivolti anche al Tribunale di grande istanza del Périgueux affinché dichiarasse l'incompatibilità degli artt. 3 e 4 della legge n. 64-696 del 10 luglio 1964 (c.d. legge Verdeille) con gli artt. 9, 11, 14 CEDU e art. 1 Prot. 1. In base alla legge Verdeille tutti i terreni non recintati di superficie inferiore a 20 ettari situati a più di 150 metri dalle abitazioni venivano sottoposti all'azione dell'ACCA con il trasferimento del diritto di caccia da parte dei proprietari o dei detentori di tale diritto. Il trasferimento avveniva automaticamente e a titolo gratuito, indipendentemente dalla volontà dei proprietari o detentori; di conseguenza, anche il proprietario non cacciatore diveniva membro di diritto dell'ACCA stessa. Secondo il Tribunale, le disposizioni della legge Verdeille erano compatibili il diritto di proprietà tutelato dal Prot. 1; al contrario, gli artt. 3 e 4 della legge Verdeille erano considerati incompatibili con l'art. 11 CEDU, in quanto violavano la libertà d'associazione, considerata quale un aspetto della libertà di coscienza, opinione ed espressione. Inoltre, secondo il Tribunale, la legge Verdeille era anche discriminatoria, in violazione dell'art. 14 CEDU, poiché l'obbligo di conferire il proprio diritto di caccia non riguardava i proprietari di

⁹ Le varie posizioni e le confusioni terminologiche sono ben illustrate da FRANCIONE, *Animal Rights and Animal Welfare*, in *Rutgers Law Review*, 1995-1996, pp. 397-469. Sul punto si veda *infra*, § 7 e Parte II, § 12.

appezzamenti di superficie superiore ai 20 ettari, né le restrizioni alla libertà di associazione potevano giustificarsi sulla base del comma 2 dell'art. 11 CEDU. Successivamente, tuttavia, la Corte d'Appello di Bordeaux si pronunciava in modo completamente opposto alle conclusioni del Tribunale e la Corte di Cassazione, adita dai ricorrenti, ne respingeva il ricorso nel 1994.

Analogo l'*iter* seguito dai sei autori del ricorso n. 28331/95, tutti agricoltori residenti nel dipartimento della Creuse, proprietari di terreni di superficie inferiore ai 60 ettari, inclusi nel perimetro delle ACCA di La Cellette e di Genouillac. Membri di un'associazione protezionista e contrari alla caccia per motivi etici, essi avevano chiesto prima al prefetto e poi al Tribunale amministrativo di Limoges di poter sottrarre i propri terreni dalla disponibilità dell'ACCA, invocando CEDU, Patto sui diritti civili e politici e Convenzione dell'OIL del 1948 sulla libertà sindacale. Il Tribunale e, successivamente, il Consiglio di Stato avevano respinto le richieste dei ricorrenti.

L'autrice del ricorso n. 28443/95, membro di associazioni ambientaliste e anti-caccia, era proprietaria, con il marito, di un terreno di 16 ettari, incluso nel perimetro dell'ACCA di Sallebœuf. Aveva chiesto all'ACCA di ottenere per il proprio fondo lo stato di "riserva" e, volendo conferire il proprio terreno alla rete di riserve naturali volontarie della *Société Nationale de Protection de la Nature*, aveva domandato al prefetto della Gironda d'ingiungere all'ACCA la cancellazione dall'elenco dei suoi membri e l'esclusione del proprio fondo dal territorio di caccia dell'ACCA stessa. Prefetto, presidente dell'ACCA, Tribunale amministrativo di Bordeaux e Consiglio di Stato, davanti ai quali era stata invocata la violazione degli artt. 9, 11 e 14 CEDU e dell'art. 1 Prot. 1, avevano respinto le richieste dei ricorrenti.

Nei tre ricorsi alla Commissione CEDU, riuniti con decisione della Corte CEDU nel 1998, i ricorrenti sostenevano che il fatto di essere stati obbligati, nonostante la loro opposizione etica alla caccia, a conferire i propri terreni alle ACCA e a divenirne membri senza poter impedire la pratica della caccia sui propri fondi costituiva una violazione dei loro diritti alla libertà di coscienza (art. 9 CEDU) e associazione (art. 11 CEDU) e del diritto al rispetto dei propri beni (art. 1 Prot. 1); era inoltre invocata la violazione dell'art. 14 CEDU in quanto ai proprietari di fondi di estensione superiore a una soglia minima era consentito di sottrarsi al sistema di conferimento e partecipazione alle ACCA. La Commissione, dichiarati ricevibili i ricorsi, decideva che, in tutti e tre i casi, vi era stata violazione dell'art. 1 Prot. 1, solo e in combinato disposto con l'art. 14 CEDU, e dell'art. 11 CEDU, solo e in combinato disposto con l'art. 14, e non procedeva all'esame dell'asserita violazione dell'art. 9. Del caso, come si è detto, è stata successivamente investita la Corte europea dei diritti umani.

3. Segue: la violazione dell'art. 1 Prot. 1

Il diritto tutelato dall'art. 1 Prot. 1 non è assoluto; lo stesso articolo, al secondo comma, prevede che gli Stati possano adottare le leggi necessarie per regolare l'utilizzo dei beni conformemente all'interesse generale. Secondo i ricorrenti, l'obbligo di conferire all'ACCA il proprio terreno costituiva una "privazione anormale" del loro diritto di uso dei propri fondi; il Governo francese sosteneva, invece, che l'ingerenza nel diritto di proprietà fosse minima in quanto i proprietari non erano privati del diritto di usare i propri beni; la legge Verdeille, infatti, non sopprimeva il diritto di caccia, ma ne attenuava semplicemente l'esercizio esclusivo da parte dei proprietari. Secondo il Governo, i ricorrenti avevano perso soltanto la facoltà di escludere altri dalla caccia sui loro fondi, attività, peraltro, svolta per soli sei mesi all'anno e comunque vietata in un raggio di 150 metri dall'abitazione (§ 72 sentenza Chassagnou).

Secondo la Corte CEDU, il fatto di dover conferire il diritto di caccia sui propri terreni all'ACCA impedisce ai proprietari l'uso di tale diritto direttamente legato al diritto di proprietà. Nel caso di specie, i ricorrenti, contrari alla caccia per motivi etici, erano costretti a sopportare ogni anno sui propri fondi la presenza di persone armate e cani da caccia, subendo un'ingerenza nel godimento dei diritti derivanti dal diritto di proprietà (§ 74 sentenza Chassagnou). Quanto alla possibilità che tale ingerenza potesse giustificarsi sulla base del secondo comma dell'art. 1 Prot. 1, la Corte ha riconosciuto che lo Stato gode di un ampio margine di apprezzamento per valutare sia il giusto equilibrio tra interesse generale e salvaguardia dei diritti individuali sia la necessaria proporzionalità tra i mezzi impiegati e il fine perseguito (§ 75 sentenza Chassagnou). Per quanto riguarda il *fine* della legge Verdeille, i ricorrenti sostenevano che esso non fosse l'interesse generale ma quello di una specifica categoria di persone – i cacciatori – così come lo scopo delle ACCA fosse quello di permettere agli stessi un migliore esercizio di tale attività (§ 76 sentenza Chassagnou). I ricorrenti, inoltre, sottolineavano che le *lobby* dei cacciatori, pari al 3% della popolazione, impongono le proprie scelte anche in violazione delle misure più severe previste, per la protezione della natura, dal diritto comunitario e dal diritto internazionale (§ 77 sentenza Chassagnou). Il Governo negava, invece, che la legge Verdeille tutelasse il solo interesse dei cacciatori, in quanto lo sviluppo della fauna selvatica nonché il rispetto delle proprietà e dei raccolti traggono beneficio da una buona organizzazione venatoria. Obiettivo della legge Verdeille sarebbe infatti la realizzazione di un'unità di gestione senza la quale non sarebbe possibile uno sviluppo razionale della caccia e, al contempo, il rispetto dell'ambiente (§ 78 sentenza Chassagnou)¹⁰.

¹⁰ La scelta ecologista dello Stato, nell'interesse generale, rispetto a quella individuale, è particolarmente valorizzata dal giudice Caflisch, nella sua opinione separata. Secondo il giudice,

Nel caso di specie, la Corte, ammessa l'esistenza dell'interesse generale consistente nell'evitare una pratica anarchica della caccia e nel favorire una gestione razionale del patrimonio venatorio (§ 79 sentenza Chassagnou), ha esaminato se l'ingerenza dello Stato fosse proporzionata al raggiungimento dello scopo legittimo.

Va detto, innanzi tutto, che le misure "suggerite" dal Governo francese ai ricorrenti per evitare le conseguenze dell'ingerenza appaiono di difficile attuazione se non del tutto illusorie: recinzione del proprio fondo, incremento delle dimensioni dei propri terreni per non doverli conferire all'ACCA, richiesta all'ACCA di inclusione del fondo nelle riserve di caccia istituite dalle ACCA stesse, richiesta al ministro o al prefetto d'includere i propri terreni in una riserva di caccia o di caccia e fauna selvatica e di classificarli per decreto come riserve naturali o come riserve naturali volontarie. Infine, l'ultima osservazione del Governo assume i toni della beffa agli occhi di chiunque si opponga alla caccia per motivi etici: secondo la Francia, infatti, la perdita del diritto di caccia esclusivo da parte dei proprietari a seguito del conferimento del terreno all'ACCA era controbilanciata dal fatto di poter cacciare su tutto il territorio dell'ACCA stessa! Del pari, è da ritenere di poco sollievo, per i ricorrenti, l'indennizzo spettante ai proprietari in caso di perdita di entrate a seguito del conferimento all'ACCA (§ 81 sentenza Chassagnou). Giustamente, dunque, la Corte rileva la debolezza della difesa francese, ritenendo che le opzioni prospettate dal Governo per evitare il conferimento all'ACCA fossero poco praticabili o perché troppo costose (come nel caso delle recinzioni) o perché incerte nell'esito (come nel caso della trasformazione in riserve). Anche le misure previste come contropartita della perdita del diritto d'uso subita dai proprietari non rappresentano, secondo la Corte, giusto risarcimento. La "compensazione" prevista dalla legge Verdeille, infatti, avrebbe potuto soddisfare solo i proprietari che fossero cacciatori o accettassero la caccia, mentre nessuna misura compensatoria soddisfacente era prevista per i proprietari

il fine della legge Verdeille era triplice: regolare un'attività di piacere il cui esercizio anarchico comporterebbe dei problemi reali; democratizzare la caccia; creare un sistema per la gestione razionale ed efficace del patrimonio venatorio e, conseguentemente, per la protezione dell'ambiente. La legge Verdeille dunque non regolerebbe semplicemente uno svago, ma toccherebbe aspetti economici ed ecologici, giustificando un ampio margine di apprezzamento concesso allo Stato nella scelta dei mezzi per realizzare tali obiettivi. Queste osservazioni sono di non poco rilievo poiché se ne può dedurre che l'interesse generale ecologista può prevalere sulla scelta individuale etica (e anche ecologista, secondo la posizione del giudice Fischbach, si veda *infra* § 5). Ciò, peraltro, potrebbe rivelarsi particolarmente pericoloso per i diritti umani nel momento in cui la scelta individuale corrisponda a uno dei diritti tutelati dal sistema CEDU e allo Stato venga lasciato un largo margine di apprezzamento nella valutazione dell'interesse generale. Il giudice Cafilisch ha ritenuto non vi fosse violazione dell'art. 1 Prot. 1 isolatamente, ma soltanto in combinato disposto con l'art. 14 CEDU. Analoghe considerazioni devono valere, secondo il giudice Cafilisch, per la violazione dell'art. 11 CEDU che sussiste, a suo parere, solo in combinato disposto con l'art. 14 CEDU.

contrari alla caccia che, per definizione, non desideravano trarre alcun vantaggio o profitto da un diritto di caccia che essi stessi si rifiutavano di esercitare. Anche l'indennizzo per la perdita delle entrate legate allo sfruttamento del diritto di caccia non rilevava nel caso dei ricorrenti (§ 83 sentenza Chassagnou).

La Corte pone con ciò le premesse per poter distinguere il mero risarcimento economico (per una perdita di valore della proprietà e la limitazione dei diritti a essa connessi) dall'impossibilità di risarcire in modo soddisfacente un danno morale, fintanto che sussiste il comportamento che tale danno ha provocato¹¹.

Infine, la Corte, dopo aver sottolineato che il sistema delle ACCA vigeva solo in una minoranza di dipartimenti e non si applicava né alle grandi estensioni private né alla proprietà statale (§ 84 sentenza Chassagnou)¹², ha concluso che obbligare i piccoli proprietari a conferire il proprio diritto di caccia sui loro terreni in modo che terze persone ne facessero un uso totalmente contrario alle proprie convinzioni costituiva un "*disproportionate burden*", che non trovava giustificazioni nel secondo comma dell'art. 1 Prot. 1 che risultava, pertanto, violato (§ 85 sentenza Chassagnou).

4. Segue: la violazione dell'art. 14 CEDU

In quanto piccoli proprietari contrari alla caccia, i ricorrenti, come accennato, lamentavano anche la violazione dell'art. 14 CEDU per almeno due motivi. Innanzi tutto, dall'obbligo di conferire il terreno all'ACCA erano esclusi i proprietari di terreni di estensione superiore a un certo minimo (tra l'altro variabile a seconda dei Comuni e Dipartimenti) o con mezzi sufficienti per recintare adeguatamente il fondo; questo costituiva, secondo i ricorrenti, una discriminazione basata sulle disponibilità economiche. Una seconda discriminazione si rilevava tra proprietari cacciatori e proprietari non cacciatori, in quanto i primi beneficiavano di un più ampio territorio per cacciare, mentre i secondi non traevano alcun beneficio dal conferimento all'ACCA, anzi venivano privati anche della libertà di pensiero e di manifestazione delle proprie convinzioni consistente nella promozione della propria etica sul proprio fondo. Da ultimo, i gruppi di cacciatori ricevevano gratuitamente, per conferimento obbligatorio, dei terreni privati, mentre

¹¹ La Corte avrà modo di tornare sul problema dell'indennizzo nel caso Schneider (si veda *infra*, § 7), così come il giudice Pinto nella sua opinione separata allegata alla sentenza del 2012 della Grande Camera nel caso Herrmann (cfr. *infra*, Parte II, § 10; il giudice, in particolare, osserva giustamente che non si possono risarcire gli obiettori di coscienza con la concessione di una parte dei proventi di un'attività alla quale si sono opposti. Secondo Pinto, la coscienza di un individuo non ha prezzo e non si può acquistare (op. sep., pp. 47-48).

¹² Nella sua opinione dissenziente il giudice Costa ha rilevato che la mancata estensione del sistema delle ACCA all'intero territorio francese non dimostrerebbe la mancanza di un interesse generale, anche perché il territorio venatorio non coincide con il territorio nazionale (op. diss. § 4).

le associazioni di protezione della natura non potevano più ricevere per donazione volontaria i terreni dei propri aderenti (§ 87 sentenza Chassagnou)¹³.

Secondo il Governo, la differenza di trattamento tra piccoli e grandi proprietari era giustificata dal fatto che solo questi ultimi, per le dimensioni dei propri terreni, potevano assicurare una gestione razionale della caccia (§ 88 sentenza Chassagnou).

La Corte ha ritenuto che il Governo non avesse spiegato in modo convincente come all'interesse generale potesse giovare l'obbligo di conferire il proprio diritto di caccia imposto ai soli piccoli proprietari (§ 92 sentenza Chassagnou). Per la Corte, se può essere vantaggioso per i piccoli proprietari cacciatori raggrupparsi al fine di disporre di un territorio di caccia più vasto, non c'è alcuna ragione per costringere chi non desidera conferire il proprio appezzamento, fondandosi unicamente sul criterio della superficie dei terreni (§ 93 sentenza Chassagnou). Inoltre, poiché il sistema delle ACCA non era esteso a tutti i dipartimenti francesi, la Corte ha riscontrato un'ulteriore discriminazione tra i proprietari di terreni situati in comuni nei quali vige il sistema delle ACCA e i proprietari di terreni posti là dove, pur in presenza delle medesime caratteristiche topografiche e faunistiche, tale sistema non era stato istituito. Per tutti questi motivi, la Corte ha concluso che, nella misura in cui la differenza di trattamento esistente tra grandi e piccoli proprietari aveva per conseguenza quella di riservare soltanto ai primi la facoltà di destinare il proprio terreno a un uso conforme alla propria scelta di coscienza, essa costituiva una discriminazione fondata sulla ricchezza *ex art. 14*; ne risultava la violazione dell'art. 1 Prot. 1 in combinato disposto con l'art. 14 CEDU (§ 95 sentenza Chassagnou).

5. Segue: la violazione dell'art. 11

Obbligati a far parte, contro la loro volontà, di un'ACCA, i ricorrenti ritenevano che fosse stata violata la loro libertà di associazione, tutelata dall'art. 11 CEDU. Il Governo francese basava invece la propria difesa soprattutto su dati formali, sostenendo che le ACCA, come associazioni di diritto pubblico, non rientrassero nelle categorie contemplate all'art. 11 CEDU (§ 98 sentenza Chassagnou). La Corte ha ritenuto che fosse importante stabilire, non tanto la natura - privata, pubblica o mista - delle ACCA, quanto piuttosto se esse potessero ritenersi "associazioni" ai sensi dell'art. 11 CEDU, osservando, inoltre, che quest'ultimo sarebbe facilmente aggirabile se la sua applicazione dipendesse da una qualifica dell'associazione secondo il diritto interno (§ 100 sentenza Chassa-

¹³ In questo caso, tuttavia, la discriminazione sembra colpire non tanto i ricorrenti quanto le associazioni protezionistiche.

gnou)¹⁴. La Corte ha dunque concluso che le ACCA rientravano nella sfera di applicazione dell'art. 11 CEDU.

Considerato che il Governo ammetteva che l'obbligo di aderire a un'ACCA costituisse un'ingerenza nella libertà di associazione "negativa", la Corte decideva quindi di esaminare l'asserita violazione dell'art. 11 CEDU alla luce dell'art. 9 CEDU, in quanto la protezione delle opinioni personali figura tra gli obiettivi della libertà di associazione, che sottintende un diritto di associazione "negativo" (§ 103 sentenza Chassagnou)¹⁵.

La Corte ha poi analizzato se l'ingerenza potesse giustificarsi sulla base del secondo comma dell'art. 11 CEDU. A questo proposito, dal punto di vista "animalista", una delle parti più interessanti della sentenza è quella in cui le parti e gli organi di controllo CEDU illustrano la loro opinione circa il fine perseguito dalla legge Verdeille. Da un lato, vi è l'atteggiamento filo-venatorio del Governo, secondo il quale il fine era costituito dalla protezione di diritti e libertà altrui vale a dire l'esercizio democratico della caccia da parte di un più vasto numero di persone (§ 106 sentenza Chassagnou). Dall'altro lato, vi è la posizione dei ricorrenti, secondo i quali, la caccia costituiva uno svago solo per coloro che la praticavano. Nonostante il concetto di democrazia sia stato invocato dal Governo, ben più democratiche appaiono, a nostro parere, le argomentazioni dei ricorrenti che, lungi dal contestare il diritto dei cacciatori di amare ed esercitare la caccia, ritenevano tuttavia che il legislatore non potesse imporre ai non-cacciatori di aderire ad associazioni di cui riprovavano visceralmente obiettivi e politica (§ 107 sentenza Chassagnou). La Commissione CEDU, dal canto suo, aveva osservato che, se la caccia è pratica millenaria, oggi essa mira soprattutto a procurare piacere e distensione a quanti la praticano nel rispetto delle tradizioni. Non di meno, anche un'attività di svago potrebbe rientrare nella competenza dello Stato, in particolare per quanto riguarda l'obbligo di assicurare, in nome della collettività, la sicurezza dei beni e delle persone. Come la Commissione, anche la Corte ha ritenuto che effettivamente l'ingerenza dello Stato perseguisse un fine legittimo come previsto dall'art. 11.2 CEDU (§ 108 sentenza Chassagnou).

¹⁴ L'attribuzione alle classificazioni legislative nazionali di un valore relativo rispetto alla nozione di associazione rilevante per l'applicazione dell'art. 11 costituisce una sorta di "necessaria" novità nella giurisprudenza della Corte; sul punto si veda GUAZZAROTTI, *Art. 11*, in BARTOLE, DE SENA, ZAGREBELSKY, *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, 2012, p. 431.

¹⁵ La libertà negativa di non associarsi non è prevista esplicitamente dall'art. 11; tale silenzio è significativo soprattutto se si compara tale articolo con l'art. 20.2 della Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948 ("No one may be compelled to belong to an association"). La questione è particolarmente delicata per quanto attiene alle organizzazioni sindacali; secondo GUAZZAROTTI (*Art. 11* cit., p. 432), solo nei casi estranei alla tematica sindacale la Corte CEDU giunge ad affermare "che la libertà negativa riveste lo stesso rango di quella positiva".

Un altro requisito *ex art. 11.2 CEDU* per legittimare l'ingerenza è che essa sia necessaria in una società democratica. Secondo i ricorrenti, l'obbligo di aderire ad associazioni venatorie per gli individui contrari alla caccia non solo non è necessario in una società democratica ma impedisce loro la partecipazione alle associazioni di protezione della natura e anti-caccia per l'impossibilità di conferire a esse i propri fondi al fine di creare riserve naturali (§ 109 sentenza Chassagnou). Secondo il Governo, invece, i non cacciatori membri delle ACCA avrebbero potuto comunque partecipare alla vita delle ACCA disponendo, al pari dei membri cacciatori, di un voto in assemblea (§ 110 sentenza Chassagnou). La Corte osservava che l'aggettivo "necessario", che qualifica l'ingerenza dello Stato *ex art. 11.2*, è più rigoroso degli aggettivi "utile" o "opportuno"; inoltre, le caratteristiche proprie di una società democratica sarebbero il pluralismo, la tolleranza e l'apertura: la democrazia non porta necessariamente a far prevalere l'opinione della maggioranza, ma impone un equilibrio che assicuri alle minoranze un trattamento giusto, scongiurando l'abuso della posizione dominante.

La restrizione deve essere inoltre proporzionata al fine perseguito (§ 112 sentenza Chassagnou). Posto che il Governo, come si è detto, riteneva che tale fine fosse quello della protezione e dei diritti e libertà altrui, occorreva bilanciare tale protezione con quella del diritto e libertà dei ricorrenti. Tale bilanciamento sarebbe stato difficile se i diritti e libertà altrui, al pari di quelli dei ricorrenti, fossero stati tutelati dalla CEDU, in quanto gli Stati godono, a questo proposito, di un ampio margine di apprezzamento. Diverso è invece il caso, come quello di specie, in cui, a fronte di diritti tutelati dalla CEDU (libertà di associazione), sta un diritto (quello di caccia) che non figura nella CEDU: solo imperativi indiscutibili, secondo la Corte, giustificerebbero un'ingerenza nel godimento dei diritti garantiti (§ 113 sentenza Chassagnou).

La Corte ha dunque esaminato se potesse in qualche modo giustificarsi l'obbligo imposto ai proprietari oppositori della caccia di aderire a un'associazione di cacciatori. Innanzi tutto, la Corte ha accertato che le convinzioni di chi si oppone per motivi etici alla caccia rivestono un certo grado di forza, coerenza e importanza ("a certain level of cogency, cohesion and importance") e meritano rispetto in una società democratica¹⁶. La Corte ne trae la conclusione che l'obbligo impo-

¹⁶ Si tratta di parametri analoghi a quelli che la Corte, nella sua giurisprudenza, richiamerà, con riferimento all'art. 9 (*Libertà di pensiero, coscienza e religione*), in un altro caso in cui occorreva valutare la fondatezza delle motivazioni di carattere etico-animalista, in particolare quelle relative alla scelta vegetariana di un detenuto ("*The freedom of thought, conscience and religion denotes views that attain a certain level of cogency, seriousness, cohesion and importance*"; cfr. Corte europea dei diritti umani (quarta sezione), caso *Jakóbski c. Polonia*, ricorso n. 18429/06, sentenza del 7 dicembre 2010, § 44); la Corte non ha comunque direttamente applicato tali criteri nel caso specifico. La Corte è ricorsa all'uso di tali qualificazioni per definire l'espressione "religious and philosophical convictions", contenuta nell'art. 2 Prot. 1: "*In its ordinary meaning the word "convictions", taken on its own, is not synonymous with the words*

sto agli oppositori della caccia sembra, a prima vista, incompatibile con l'art. 11 CEDU. La Corte osservava, inoltre, che l'individuo non gode della libertà di associazione se le possibilità di scelta o di azione che gli restano si rivelano inesistenti o ridotte al punto di non essere di alcuna utilità (§ 114 sentenza Chassagnou). Nel caso specifico, i ricorrenti non avevano avuto la possibilità di sottrarsi all'obbligo di aderire all'ACCA. Il fatto di non essere stati obbligati a partecipare attivamente all'attività dell'ACCA, a versare quote d'associazione o a risanare i bilanci, secondo la Corte, non incide sul carattere "obbligatorio" della loro partecipazione (§ 115 sentenza Chassagnou).

La Corte rilevava altresì la sproporzione, rispetto al fine legittimo perseguito, che emerge dalla circostanza che il sistema delle ACCA sia vigente solo per i proprietari privati, solo per i piccoli proprietari e solo in alcuni dipartimenti. L'obbligo di adesione e conferimento dei propri terreni per obiettivi contrari alle proprie convinzioni, secondo la Corte, oltrepassava quanto necessario per assicurare un giusto equilibrio tra gli interessi contrapposti e non poteva considerarsi proporzionato al fine perseguito. Ne conseguiva la violazione dell'art. 11 (§ 117 sentenza Chassagnou); la Corte rilevava altresì la violazione dell'art. 11 in combinato disposto con l'art. 14 (§ 121 sentenza Chassagnou).

Per quanto riguarda l'asserita violazione dell'art. 9 CEDU, i ricorrenti sostenevano che l'obbligo di sopportare sui propri terreni l'esercizio della caccia, alla quale essi erano contrari, costituiva una violazione della loro libertà di pensiero (§ 123 sentenza Chassagnou). Secondo il Governo, invece, le convinzioni contrarie alla caccia ed ecologiste dei ricorrenti non ricadevano nel campo di applicazione dell'art. 9 (§ 124 sentenza Chassagnou). Purtroppo, e inspiegabilmente, la Corte ha ritenuto che, avendo già constatato la violazione degli artt. 1 Prot. 1 e 11 CEDU, da soli e in combinato disposto con l'art. 14 CEDU, non fosse necessario procedere a un esame separato della violazione dell'art. 9 (§ 125 sentenza Chassagnou). A questo proposito, vale la pena di segnalare l'opinione separata del giudice Fischbach, secondo il quale le convinzioni ambientaliste ed ecologiste dei ricorrenti rientrerebbero tra quelle tutelate dall'art. 9; esse sarebbero intimamente legate alla personalità dell'individuo e determinerebbero l'orientamento che si dà alla propria vita. Inoltre, secondo il giudice Fischbach, la caccia è attività che riguarda interessi essenzialmente privati e non pubblici: conseguentemente, lo Stato non avrebbe potuto obbligare l'individuo a "concorrere" a tale pratica

"opinions" and "ideas", such as are utilised in Article 10 (art. 10) of the Convention, which guarantees freedom of expression; it is more akin to the term "beliefs" (in the French text: "convictions") appearing in Article 9 (art. 9) - which guarantees freedom of thought, conscience and religion - and denotes views that attain a certain level of cogency, seriousness, cohesion and importance" (caso *Campbell and Cosans c. Regno Unito*, ricorsi n. 7511/76 e n. 7743/76, sentenza del 25 febbraio 1982, § 36). Non è chiaro se l'omissione, nel caso Chassagnou, del riferimento alla "seriousness" sia di qualche rilievo.

di interesse privato; il giudice ha pertanto ritenuto che l'art. 9 fosse stato violato.

Per quanto riguarda il risarcimento, a fronte dei 100.000 franchi richiesti dai ricorrenti, la Corte ha valutato che essi avessero subito un danno morale quantificabile in 30.000 franchi per ciascuno (§ 130 sentenza Chassagnou).

A seguito della sentenza della Corte, il 26 luglio 2000, con la legge n. 2000-698, la Francia ha emendato la legge Verdeille; l'attuale art. L422-10 del Codice francese dell'ambiente prevede che l'ACCA non possa includere i terreni di coloro che

“au nom de convictions personnelles opposées à la pratique de la chasse, interdisent, y compris pour eux-mêmes, l'exercice de la chasse sur leurs biens, sans préjudice des conséquences liées à la responsabilité du propriétaire, notamment pour les dégâts qui pourraient être causés par le gibier provenant de ses fonds”.

6. Segue: l'opinione dissenziente del giudice Costa

Tra le opinioni separate allegate alla sentenza della Corte, quella dissenziente del giudice francese Costa si contraddistingue per una strenua difesa della caccia e della posizione dello Stato, con la conseguente esclusione della violazione dell'art. 1 Prot. 1. Secondo il giudice, i cacciatori sarebbero addirittura investiti di una “vera missione d'interesse generale” (§ 7 op. diss.). Ancora una volta, l'accento è posto sull'obiettivo di interesse generale che sarebbe perseguito dalla legge Verdeille: ovviare alla parcellizzazione fondiaria, evitare il bracconaggio, favorire la distruzione degli animali nocivi e permettere la costituzione delle riserve di caccia (§ 3 op. diss.). L'equilibrio tra interesse generale e diritti fondamentali sarebbe stato rispettato (§ 8 op. diss.) e le circoscritte limitazioni non sarebbero sproporzionate rispetto all'interesse generale a meno di non voler “sacralizzare” il diritto di proprietà. La posizione “molto individualista” della Corte è criticata dal giudice Costa, secondo il quale, in tal modo, ne risulterebbe ostacolata, per lo Stato, la possibilità di attuare una politica venatoria (§ 10 op. diss.).

Per quanto riguarda la discriminazione tra piccoli e grandi proprietari terrieri, il giudice Costa riteneva che il trattamento diverso fosse giustificato in quanto la legge persegue l'interesse pubblico di costituire territori venatori sufficientemente estesi per essere utili allo scopo: *“Le gibier se moque bien des limites de parcelles”* (§ 18 op. diss.); non vi sarebbe dunque violazione dell'art. 11 in combinato disposto con l'art. 14 CEDU. A noi pare che sia senza dubbio vero che la selvaggina “si fa beffe” dei limiti catastali e possa magari finire per stabilirsi nei terreni appartenenti a pacifici animalisti, trovandovi un sicuro rifugio e sottraendosi così al proprio destino di cacciagione; è parimenti vero, tuttavia, che il rischio di avere un territorio venatorio insufficiente per la caccia potrebbe essere scongiurato offrendo la possibilità ai cacciatori di usufruire anche degli appezzamenti

più estesi (purché, ovviamente, appartenenti a individui non contrari alla caccia), attualmente esclusi dal sistema delle ACCA.

Va detto, tuttavia, che di fronte alla posizione del giudice Costa, così favorevole verso caccia e cacciatori, quasi sorprende che lo stesso giudice, in chiusura della sua opinione, arrivi ad ammettere che i tempi sono cambiati e che gli equilibri sociali, ad esempio quelli tra ecologisti e cacciatori, nel 1999 non sono più quelli di 35 anni prima (§ 20 op. diss.). In effetti, se ci è consentito, il linguaggio del giudice Costa, in alcuni passaggi della sua opinione, appare un po' datato. Così, laddove egli ricorda una delle finalità della legge Verdeille¹⁷ – favorire “la destruction des nuisibles” (§ 3 op. diss.) – sembra suggerire un intervento dell'uomo sull'ambiente volto non tanto al ripristino degli equilibri originari ma, piuttosto, al “rifacimento” della natura rendendola a lui più favorevole; tale idea richiama alla mente quell'approccio utilitaristico che aveva caratterizzato, all'inizio del secolo scorso, i primi trattati sulla protezione delle specie¹⁸. D'altra parte, resta difficile anche ravvisare, come fa il giudice Costa, una contrapposizione tra ecologisti e cacciatori quando lo stesso giudice, lungi dal considerare la caccia come un mero svago e i cacciatori quali meri sportivi, li investe, come s'è detto, di una “*véritable mission d'intérêt général*” (§ 7 op. diss.), garanti della salvaguardia della selvaggina, delle colture e dell'intero ecosistema (§ 3 op. diss.). Allora, delle due, una: o i cacciatori, sapientemente illuminati dalle ACCA e dalla legge Verdeille e controllati dallo Stato, sono i veri gestori e garanti dell'equilibrio naturale del territorio e quindi “gli ecologisti” per definizione, oppure i veri ecologisti sono coloro che si oppongono alla caccia per ragioni etiche. In realtà, la questione è mal posta perché la contrapposizione andrebbe più correttamente prospettata tra cacciatori e persone contrarie alla caccia (animalisti?) che, sia detto per inciso, non sono necessariamente ecologisti¹⁹. Nel contesto del caso di specie, i proprietari contrari alla caccia si “accontenterebbero” di escludere tale attività dai loro terreni, senza ergersi a guardiani dell'ambiente e senza voler imporre il proprio convincimento etico agli altri proprietari; invocano un diritto individuale – come quelli tutelati dal sistema CEDU – non l'interesse generale a

¹⁷ Tali finalità sono illustrate all'art. 1 della legge Verdeille, poi art. L.222-2 del codice rurale francese; cfr. §§ 13 e 41 della sentenza Chassagnou.

¹⁸ Si vedano ad es. la Convenzione per la conservazione di varie specie di animali in Africa, utili all'uomo o inoffensive (Londra, 19 maggio 1900), il cui art. II.13 prevedeva la “riduzione sufficiente” del numero di animali appartenenti alle specie dell'Allegato V (tra i quali leoni, leopardi, e coccodrilli) o la Convenzione per la protezione degli uccelli utili all'agricoltura (Parigi, 19 marzo 1902), il cui art. 9 consentiva alle Parti di uccidere gli uccelli dannosi per la caccia, la pesca e l'agricoltura.

¹⁹ Si pensi alle azioni di animalisti irresponsabili che, pur mossi dal nobile intento di porre fine alle sofferenze degli animali, liberandoli dalla condizione di cattività in cui fossero costretti, non si curano dei potenziali danni che l'introduzione di specie aliene può causare all'ambiente.

una buona gestione dell'ambiente e delle risorse. Confondere le due posizioni, come vedremo anche in seguito, non è infrequente per i giudici della Corte²⁰.

7. Il caso *Schneider*

Il caso Chassagnou testé esaminato diviene, nella giurisprudenza della Corte, nelle tesi dei ricorrenti e nelle posizioni degli Stati, una sorta di paradigma, quasi una sentenza pilota molto *sui generis*. In particolare, nei casi analoghi, i ricorrenti si sforzeranno di dimostrare la similitudine della loro situazione con quella del “gruppo Chassagnou”, mentre gli Stati chiamati in causa cercheranno di sottolinearne la diversità²¹, quasi più preoccupati a evidenziare le differenze che a verificare la compatibilità della propria legislazione con le disposizioni della CEDU e del Prot. 1. La stessa Corte sembrerà soffermarsi non tanto a indagare se, nel frattempo, nuove tendenze della pubblica opinione o nuove sensibilità possano influire su un eventuale mutamento della sua giurisprudenza, quanto piuttosto sulle differenze tra la legislazione francese *ante* Chassagnou e quelle via via sottoposte al suo vaglio che giustifichino, eventualmente, tale mutamento.

Nel caso Schneider, la ricorrente lamentava la violazione dell'art. 1 Prot. 1 solo e in combinato disposto con l'art. 14 CEDU, e dell'art. 11 CEDU.

La ricorrente, Catherine Schneider, era proprietaria di un terreno incluso, in base a una legge lussemburghese del 1925, nel lotto di caccia n. 16 del sindacato di caccia di Troisvierges. Contraria alla caccia per ragioni etiche, nel 2002 essa aveva comunicato al presidente del sindacato di opporsi all'inclusione del proprio terreno nella zona di caccia. Successivamente, il sindacato approvava il principio del “*relaisement*” - vale a dire la locazione del diritto di caccia - del lotto n. 16, pronunciandosi per una proroga della precedente locazione per una durata di 9 anni a favore dei locatari uscenti. La deliberazione era poi approvata dal ministro dell'ambiente, contro la cui decisione la ricorrente aveva presentato ricorso facendo valere, tra l'altro, la giurisprudenza della Corte CEDU nel caso Chassagnou. Con sentenza del 12 febbraio 2003, parzialmente “ispirata” alle tesi del giudice Costa sopra ricordate, il Tribunale amministrativo escludeva la violazione dell'art. 1 Prot. 1 solo e in combinato disposto con l'art. 14 CEDU, e la violazione dell'art. 11 CEDU, sottolineando, al contempo, la differenza tra la legge lussemburghese del 1925 e la legge Verdeille. Il giudizio del Tribunale amministrativo era confermato in appello dalla Corte amministrativa nel luglio 2003.

²⁰ Sul punto v. *infra*, Parte II, § 10.

²¹ Non è un caso che la stessa Corte CEDU, nella sentenza Herrmann 2012, nel comparare le varie legislazioni dei Paesi membri del Consiglio d'Europa rilevi che, a seguito della sentenza Chassagnou, in quattro Stati sia stata modificata la legge o la giurisprudenza (Francia, Lituania, Lussemburgo e Repubblica Ceca) (§ 36).

Davanti alla Corte CEDU (seconda sezione), a sostegno della sua tesi, la ricorrente aveva richiamato la giurisprudenza interna lussemburghese che, in casi simili, aveva applicato le conclusioni del caso Chassagnou, e, con riferimento alla questione della proporzionalità, aveva sottolineato che la legge del 1925, prevedendo eccezioni, non configurava come necessità assoluta la sottoposizione dell'intero territorio non urbanizzato all'esercizio del diritto di caccia per il fine legittimo di evitare una pratica anarchica della caccia e favorire una gestione razionale del patrimonio genetico. Come nel caso Chassagnou, la ricorrente aveva rilevato che la possibilità di opporsi al *relaisement* era solo teorica, richiedendosi, all'interno del sindacato, maggioranze di fatto irraggiungibili; essa lamentava, inoltre, l'esiguità della remunerazione conseguente al *relaisement* (§§ 30-31 sentenza Schneider).

Secondo il Governo lussemburghese, la legge del 1925 era finalizzata alla protezione degli interessi dei proprietari, assicurando loro una remunerazione in cambio della locazione del diritto di caccia, utile, tra l'altro, a risarcire i proprietari in caso di danni causati dalla selvaggina. Il Governo osservava che, da un punto di vista ecologico e venatorio, la caccia subiva notevoli limitazioni quanto ai periodi di esercizio (solo nelle ore diurne e solo in determinati periodi), anche nel rispetto delle norme internazionali in materia di protezione della natura (§ 32 sentenza Schneider)²². È solo il caso di rilevare che, diversamente da quanto accade per la caccia, un'obiezione di tipo etico è, di solito, caratterizzata da un certa costanza temporale e non ammette restrizioni orarie o stagionali.

Il Governo escludeva che la legge del 1925 costituisse un'ingerenza nel godimento del diritto di proprietà della ricorrente e sottolineava, a titolo sussidiario, che la legge del 1925 aveva una finalità più ampia rispetto alla legge Verdeille. In questo caso, non si trattava tanto di assicurare la pratica democratica di uno sport (come nel caso della legge Verdeille²³), quanto di garantire la sicurezza di persone e beni, la gestione razionale del patrimonio venatorio e il mantenimento dell'equilibrio ecologico; questi costituirebbero un fine di interesse generale volto alla protezione dei diritti e libertà altrui (§ 34 sentenza Schneider)²⁴.

Anche per quanto riguarda il requisito della proporzionalità, il Governo lussemburghese costruiva la propria difesa sulle differenze, a suo dire, esistenti tra

²² Il Governo lussemburghese sottolinea l'evoluzione delle norme in materia di caccia che tengono conto delle nuove esigenze di carattere cinegetico ed ecologico, tra le quali quelle di preservare una sana densità di popolazione di selvaggina e assicurare la protezione delle specie minacciate (§ 32 sentenza Schneider).

²³ In realtà non è questo quanto sosteneva il Governo francese né quanto ha riconosciuto la stessa Corte CEDU, la quale non ha negato le finalità di gestione del territorio e della selvaggina della legge Verdeille.

²⁴ In realtà, anche il Governo francese aveva sottolineato, a difesa della legge Verdeille, gli aspetti relativi alla sana gestione; cfr. *supra*, § 3.

la legge Verdeille, già censurata dalla Corte, e la legge del 1925. In particolare, la legge del 1925 avrebbe consentito ai proprietari di opporsi, con votazione “democratica” a maggioranza, al *relaisement*: in considerazione del crescente numero di oppositori alla caccia, un’azione collettiva democratica nell’ambito del sindacato di caccia avrebbe delle possibilità di buon esito “*au regard de l’évolution des mœurs*” (§ 36 sentenza Schneider). Una seconda differenza con la legge Verdeille era ravvisata nel fatto che la legge del 1925 prevedeva un equo indennizzo a favore dei membri del sindacato in caso di *relaisement*, comprensivo del canone di locazione del diritto di caccia (nel caso della ricorrente pari a 3,25 euro) e dei danni eventualmente subiti (§ 37 sentenza Schneider). Una terza differenza riguardava, invece, la diffusione del sistema del sindacato di caccia su tutto il territorio e per tutti i beni, anche quelli pubblici (§ 38 sentenza Schneider). Infine, la legge del 1925 si sarebbe differenziata dalla legge Verdeille in quanto il conferimento del diritto “effimero” di esercizio della caccia non costituiva un’eccezione al principio generale di proprietà (§ 39 sentenza Schneider). In conclusione, secondo il Governo, subire la presenza di cacciatori solo durante il giorno e solo in determinati periodi e, per di più con la previsione di un giusto indennizzo, non costituiva “*une charge démesurée*”. Il ritiro unilaterale del proprio terreno dal sindacato sarebbe stato in contrasto, secondo il Governo, con la rivendicazione dei proprietari vicini a vedere protetti il loro diritto di proprietà e le loro rendite e avrebbe messo in pericolo l’equilibrio ecologico (§ 40 sentenza Schneide)²⁵.

La Corte, pur riconoscendo alcune differenze tra la legge Verdeille e la legge del 1925, concludeva che le disposizioni di quest’ultima costituivano un’ingerenza nel godimento dei diritti connessi al diritto di proprietà; occorreva, però, valutare se tale ingerenza potesse giustificarsi a norma del secondo comma dell’art. 1 Prot. 1 (§ 44 sentenza Schneider). Riconosciuto ancora una volta il margine di apprezzamento di cui gode lo Stato nel valutare la proporzionalità tra mezzi impiegati e fine perseguito, la Corte riteneva fosse nell’interesse generale evitare una pratica anarchica della caccia e favorire una gestione razionale del patrimonio venatorio (§ 46 sentenza Schneider). Tuttavia, la posizione isolata della ricorrente nell’ambito del suo sindacato le rendeva praticamente impossibile sottrarsi al *relaisement* del proprio terreno, nonostante la crescente opposizione alla caccia rilevata dal Governo (§ 48 sentenza Schneider).

Particolarmente interessanti le considerazioni svolte dalla Corte a proposito del giusto indennizzo per il *relaisement*. Secondo la Corte, infatti, la motivazione di una persona che si oppone alla caccia per ragioni etiche non poteva essere

²⁵ In realtà, in questo caso, non è chiaro come il diritto di proprietà di alcuni possa essere pregiudicato da una misura (il *non-relaisement*) che esaurisce i suoi effetti all’interno del terreno di proprietà di altri.

bilanciata con una remunerazione annuale in contropartita di un diritto d'uso perduto dalla persona stessa “*ne fût-ce qu'en raison de la nature essentiellement inconciliable d'une indemnisation par équivalent avec le mobile subjectif invoqué*” (§ 49 sentenza Schneider)²⁶. Inoltre, l'equilibrio ecologico non sarebbe stato messo in pericolo da un eventuale ritiro individuale dal sindacato visto che la stessa legge del 1925 non considerava indispensabile sottoporre l'intero territorio non urbanizzato all'esercizio del diritto di caccia (§ 50 sentenza Schneider). Premesso tutto questo, la Corte concludeva che, nonostante il fine legittimo perseguito dalla legge del 1925 al momento della sua adozione, il sistema dell'appartenenza obbligatoria al sindacato di caccia poneva la ricorrente in una situazione pregiudizievole per il giusto equilibrio che avrebbe dovuto sussistere tra salvaguardia del diritto di proprietà e esigenze dell'interesse generale. Obbligare un piccolo proprietario a conferire il diritto di caccia sul proprio terreno affinché dei terzi ne facessero un uso totalmente contrario alle sue convinzioni costituiva un “*une charge démesurée*”, non giustificabile alla luce del secondo comma dell'art. 1 Prot. 1, che risultava, pertanto, violato (§ 51 sentenza Schneider). La Corte riteneva, invece, superfluo esaminare separatamente la violazione del medesimo articolo in combinato disposto con l'art. 14 (§ 55 sentenza Schneider)²⁷.

È interessante ricordare come una critica severa alla decisione della Corte nel caso Schneider sia stata espressa dai giudici Thór Björgvinsson, Vučinić e Nusberger nella loro opinione dissidente allegata alla sentenza Herrmann del 2012²⁸. In particolare, per quanto riguarda l'indennizzo, i tre giudici hanno riconosciuto che, nel caso Chassagnou, era stato corretto sostenere che il diritto di partecipare alla caccia non poteva considerarsi come indennizzo per il pregiudizio causato al diritto al rispetto dei beni di un individuo oppositore di tale pratica. Nel caso Schneider, invece, contrasterebbe con l'indirizzo giurisprudenziale della Corte relativo all'art. 1 Prot. 1 l'affermare, come ha fatto la Corte stessa, che un indennizzo monetario sarebbe incompatibile con le motivazioni etiche²⁹. Osservano i

²⁶ Sul punto si veda anche *supra*, § 3.

²⁷ In particolare, secondo la ricorrente ci sarebbe stata una discriminazione tra proprietari a seconda dell'estensione della proprietà terriera e un'altra discriminazione concernente la sottrazione dei beni della Corona al regime dei sindacati (§ 52 sentenza Schneider).

²⁸ Si veda *infra*, § 8 e Parte II, § 9.

²⁹ Va peraltro ricordato che l'art. 1 Prot. n. 1 non menziona espressamente la necessità di indennizzo in caso di *espropriazione*, ma la giurisprudenza della Corte è costante nel ritenerlo uno dei criteri per accertare il giusto equilibrio tra interesse generale e salvaguardia dei diritti individuali; in quest'ottica, l'indennizzo deve essere ragionevole. Analogamente, pur nel silenzio dell'art. 1 Prot. 1, l'indennizzo dovrebbe sussistere anche rispetto alle *interferenze nella proprietà privata che non costituiscono espropriazione*; più controversa la questione dell'indennizzo nelle ipotesi di *regolamentazione dell'uso dei beni*; sul punto cfr. PADELLETTI, Protocollo N. 1 (Art. 1), in BARTOLE, DE SENA, ZAGREBELSKY, *Commentario cit.*, p. 800 ss. Secondo la stessa A. (Protocollo 1, Art. 1, in BARTOLE, CONFORTI, RAIMONDI, *Commentario alla Convenzione europea per*

giudici che il diritto di proprietà è strutturato diversamente dal diritto alla libertà di pensiero, coscienza e religione. Nel caso *Schneider* ci sarebbe stata una confusione tra le garanzie relative a questi due diritti: le violazioni al diritto di proprietà possono essere “rimborsate”, cosa che invece non è possibile per le violazioni di altri diritti. Secondo i giudici, non v'è ragione per far dipendere le restrizioni all'uso dei beni dalle convinzioni dei proprietari; se si seguisse questa impostazione, infatti, le convinzioni “dei proprietari” sarebbero privilegiate rispetto a considerazioni di altro tipo e beneficerebbero di una doppia protezione, derivante, da un lato, dall'art. 9 CEDU (se applicabile) e, dall'altro, dall'art. 1 Prot. 1, mentre le convinzioni “normali” (cioè non legate a un diritto di proprietà) sarebbero tutelate soltanto dall'art. 9 CEDU. Per questi motivi, a parere dei tre giudici, nel caso *Schneider* il ricorso avrebbe dovuto essere esaminato (e rigettato) in base all'art. 9 CEDU e le questioni di coscienza non avrebbero dovuto essere sollevate in base all'art. 1 Prot. 1. Invero, la preoccupazione espressa dai giudici di una “potenziata” protezione delle convinzioni dei proprietari suscita qualche perplessità; mentre la prassi degli organi di controllo dei vari trattati sui diritti umani pare orientarsi nel senso di un'interpretazione sistemica o sinergica di tali trattati proprio al fine di rafforzare e completare la protezione offerta da un solo strumento considerato isolatamente, i giudici sembrano qui temere la duplicazione di tutela che deriverebbe dall'estendere l'ambito applicativo di un articolo della CEDU (l'art. 9, nel caso di specie) all'interpretazione di un altro articolo del medesimo sistema di tutela (l'art. 1 Prot. 1, nel caso di specie). Tale criterio interpretativo, peraltro, sembra conforme a quanto previsto dall'art. 31.3.c della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati che impone di tener conto, inter alia, di qualsiasi regola pertinente di diritto internazionale applicabile nei rapporti fra le Parti³⁰.

La Corte ha poi esaminato la questione dell'asserita violazione dell'art. 11 CEDU; la ricorrente sosteneva che i sindacati di caccia potessero essere considerati come associazioni ai sensi di tale articolo (§ 59 sentenza *Schneider*) e che l'indennizzo previsto, cui volentieri avrebbe rinunciato in cambio dell'astensione dalla caccia sul proprio terreno, non poteva ritenersi una legittimazione sufficiente per tale adesione forzata. La ricorrente lamentava dunque un'ingerenza nella propria libertà di associazione negativa (§ 60 sentenza *Schneider*), sottolineando, tra l'altro, le analogie con il caso *Chassagnou*. Sensibile alle esigenze ecologiche,

la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, Padova, 2001, p. 825), nel caso di regolamentazione dell'uso dei beni, “il requisito dell'indennizzo [...] sembra non trovare applicazione quale criterio per la determinazione del requisito di proporzionalità” ma “sembra riemergere in alcuni casi di ingerenza nel diritto di proprietà quale criterio per valutare il rispetto del giusto equilibrio”.

³⁰ Si tratta della Convenzione sul diritto dei trattati (Vienna, 23 maggio 1969), in vigore dal 1980.

la ricorrente sosteneva che sarebbe stato possibile regolare la presenza della selvaggina senza obbligare i proprietari terrieri ad aderire al sindacato, ad esempio organizzando delle “*chasses de police*”, al solo fine di assicurare una gestione venatoria sana ed ecologica e non per appagare il piacere di un cacciatore che ama uccidere gli animali (§ 62 sentenza Schneider). Si noti che qui, e in altri casi, come si dirà, lo svago e finanche il divertimento del cacciatore divengono, dunque, la scriminante per distinguere una caccia che la ricorrente, nonostante le sue convinzioni etiche, consentirebbe nel proprio fondo, e una caccia da bandire totalmente dallo stesso. Questo conferma la varietà di sfumature esistenti tra le posizioni degli animalisti in senso stretto (nessuno sfruttamento, nessuna uccisione), *welfaristi* (nessuna sofferenza inutile in vita e in morte) ed ecologisti (uccisione se necessaria a una migliore gestione ambientale), posizioni la cui tutela, a nostro avviso, può considerarsi rientrare, a vario titolo, nell’ambito della CEDU.

Per escludere la violazione dell’art. 11 CEDU, come già aveva tentato la Francia nel caso Chassagnou per le ACCA³¹, il Governo lussemburghese ha fatto leva su argomentazioni più formali che sostanziali, sostenendo che il sindacato, in quanto assemblea di comproprietari, non rientrasse nella nozione di associazione coperta dall’art. 11 CEDU; in subordine, volendo ritenere applicabile l’art. 11 e sussistente l’ingerenza, essa sarebbe stata comunque giustificata perché prevista dalla legge e volta al perseguimento di un duplice fine legittimo: salvaguardare il diritto di proprietà di quanti sfruttano le risorse agricole e forestali, da un lato, e una gestione sana ed ecologica dall’altro (§ 66 sentenza Schneider). Il Governo rivendicava, in particolare, un certo margine di apprezzamento nel valutare gli interessi contrapposti, entrambi, a detta del Governo, tutelati dalla CEDU. Infatti, da un lato si troverebbe il diritto della ricorrente e dall’altro la protezione del diritto di proprietà, della sicurezza e dell’integrità fisica della collettività; in questo bilanciamento, la misura presa dal Lussemburgo sarebbe proporzionata al fine perseguito (§ 67 sentenza Schneider).

Secondo la Corte, i sindacati di caccia rientravano nell’applicazione dell’art. 11 CEDU (§ 74 sentenza Schneider) e, senza dubbio, l’obbligo imposto alla ricorrente di appartenere a uno di tali sindacati costituiva ingerenza nella libertà di associazione negativa (§ 75 sentenza Schneider). Tale ingerenza è prevista dalla legge e persegue il fine legittimo di assicurare la sicurezza dei beni e delle persone e di evitare una pratica anarchica della caccia (§ 77 sentenza Schneider). La Corte non ha trascurato che, nel caso Schneider, a differenza che nel precedente Chassagnou³², il Governo giustificava l’ingerenza non a protezione dei diritti e

³¹ Si veda *supra*, § 5.

³² In realtà, come s’è detto, anche nel caso Chassagnou il Governo francese aveva sostenuto che una delle finalità della legge Verdeille era la corretta gestione del territorio e della selvaggina; cfr. *supra*, § 3.

libertà dei cacciatori, ma per la salvaguardia del diritto di proprietà di coloro che sfruttano le risorse agricole e silvicole e per una gestione sana ed ecologica del patrimonio venatorio. Tuttavia, secondo la Corte, le convinzioni della ricorrente, che si opponeva alla caccia per motivi etici, meritavano rispetto in una società democratica³³. Di conseguenza, la Corte riteneva che, almeno a prima vista, l'obbligo imposto alla ricorrente sembrasse incompatibile con l'art. 11 CEDU (§ 80 sentenza Schneider). Ancora una volta la Corte rilevava come le possibilità di sottrarsi alla partecipazione al sindacato e di ottenere una decisione favorevole al non-*relaissement* fossero praticamente nulle e, comunque, la continuata partecipazione al sindacato comportava che, periodicamente, i proprietari terrieri si pronunciasse sul *relaissement* (§ 82 sentenza Schneider). La Corte concludeva, dunque, che adesione forzata e obbligo di conferire il proprio terreno per la realizzazione di obiettivi profondamente contrari alle proprie convinzioni, non rappresentando un giusto equilibrio tra interessi in conflitto, non erano misure proporzionate al fine perseguito (§ 82 sentenza Schneider), con conseguente violazione dell'art. 11 CEDU (§ 83 sentenza Schneider)³⁴.

A seguito della sentenza della Corte, la legge lussemburghese sulla caccia è stata abrogata e sostituita da una nuova legge, in vigore dal 31 maggio 2011; quest'ultima prevede che i proprietari terrieri contrari alla caccia possano, a certe condizioni, chiedere di non far parte di un'associazione di caccia.

8. Il caso Herrmann: la sentenza della Camera

La Corte CEDU è tornata nuovamente a esprimersi in un caso assai simile ai precedenti che ha coinvolto la Germania con due pronunce: la sentenza del 20 gennaio 2011 della Camera (quinta sezione) e quella del 26 giugno 2012 della Grande Camera.

Il ricorrente – Günter Herrmann – lamentava che la sua adesione obbligatoria a un'associazione di caccia e l'obbligo di autorizzare la caccia sul proprio terreno violavano i diritti garantiti dall'art. 1 Prot. 1 e dall'art. 9 CEDU, da soli e in combinato disposto con l'art. 14 CEDU, e dall'art 11 CEDU.

Secondo la legge tedesca, i proprietari di terreni di caccia di superficie inferiore a 75 ettari erano, per legge, membri di un'associazione di caccia, a differenza dei proprietari di terreni più estesi, liberi di gestire il proprio distretto di caccia. Ereditati due fondi, ciascuno di superficie inferiore a 75 ettari, il ricorrente era divenuto membro di diritto dell'associazione di caccia di Langsur. Per ragioni

³³ Anche in questo caso, come per il precedente Chassagnou, le convinzioni etiche anti-caccia, secondo la Corte, rispettano il requisito di un certo grado di forza, coerenza e importanza; cfr. *supra*, § 5.

³⁴ La Corte non attribuisce nessun risarcimento alla ricorrente che non ne aveva fatto richiesta.

etiche, aveva chiesto all'autorità della caccia di radiarlo dall'associazione e, a seguito di rifiuto, si era rivolto al Tribunale amministrativo di Treviri, invocando la sentenza della Corte CEDU nel caso Chassagnou. Il Tribunale amministrativo aveva rigettato la domanda, evidenziando le differenze tra la legislazione francese e quella tedesca, soprattutto circa la possibilità che il proprietario terriero tedesco potesse comunque influire in maniera significativa sulle decisioni prese in seno all'associazione di caccia, e sottolineando che le associazioni stesse non si limitavano a difendere gli interessi delle persone dedite alla caccia per piacere, ma imponevano loro degli obblighi d'interesse generale, in particolare quello di gestire il patrimonio venatorio per preservare varietà e salute delle popolazioni di selvaggina e impedire che gli animali selvatici causassero danni. Nel 2004 e nel 2005, rispettivamente, la Corte amministrativa d'appello della Renania-Palatinato e la Corte amministrativa federale rigettavano i ricorsi di Herrmann. Nel 2006 anche la Corte federale costituzionale si esprimeva rigettando il ricorso costituzionale. In particolare, per quanto riguarda la libertà di coscienza, secondo la Corte federale costituzionale, ammettendo, in via d'ipotesi, che le convinzioni del ricorrente avessero avuto la medesima forza, coerenza e importanza di quelle dei ricorrenti del caso Chassagnou, l'eventuale ingerenza nel suo diritto alla libertà di coscienza non sarebbe stata particolarmente grave, in quanto il ricorrente non era obbligato a cacciare e, non dovendo prendere una decisione al riguardo, non era nemmeno sottoposto a un conflitto di coscienza. Quest'ultima considerazione pare, invero, un po' debole; essa avrebbe l'effetto di escludere qualsiasi conflitto di coscienza laddove l'individuo non possa effettuare una scelta³⁵. Si pensi ad esempio, per restare in ambito "animalista", a quanti sono reclusi in carcere e non possono fruire della dieta vegetariana che vorrebbero seguire per ragioni etiche e che lo Stato non fornisce loro³⁶. Secondo la Corte costituzionale tedesca, il diritto di un individuo alla libertà di coscienza non comprende il diritto di ottenere che l'intero ordinamento giuridico sia sottoposto ai propri principi

³⁵ Analoghe argomentazioni saranno poi sostenute davanti alla Grande Camera dalle associazioni venatorie come terzi intervenienti nel procedimento; cfr. *infra*, Parte II, § 9.

³⁶ Paradossalmente l'essere costretto a trasgredire le proprie convinzioni *etiche* potrebbe rivelarsi per l'individuo ancora più grave rispetto alla violazione di regole *religiose*. Con riferimento all'esempio nel testo e sempre in ambito animalista, si può immaginare la situazione di un musulmano detenuto al quale lo Stato somministri soltanto carne suina; in suo soccorso sarà applicabile la regola secondo cui “{Allah} v'ha proibito le bestie morte {senza essere state macellate}, il sangue, la carne di maiale e ciò {la bestia} su cui sia stato invocato altro nome che quello di Allah {al momento d'essere macellata}. E chi sarà costretto {a cibarsi di tali cose}, se non lo farà per disubbidienza e non supererà i limiti, non farà peccato: in verità, Allah è clemente e benevolo” (Sura al-Baqarah Versetto 173, nella versione reperibile al sito <http://www.al-islam.org/it/la-luce-del-corano-esegesi-del-sacro-corano-vol-1/sura-al-baqarah-versetto-173>). Chi, al contrario, non intenda mangiare carne per ragioni etiche e vi sia costretto dovrà fare i conti solo con la propria coscienza e con le regole più o meno assolute che egli stesso s'è dato.

etici (§ 16 sentenza Herrmann 2011); si tratta, a nostro modesto parere, di un'impostazione non corretta (e, peraltro, diffusa) della questione: al ricorrente si attribuisce una volontà (quella di imporre ad altri i propri principi) completamente diversa dal fine effettivamente perseguito, vale a dire, quello di non essere sottoposto ai principi altrui e, per di più, relativamente ai propri beni³⁷.

Davanti alla Camera, il ricorrente aveva sostenuto che le limitazioni imposte dalla legge federale sulla caccia all'utilizzazione dei propri fondi erano sproporzionate. Egli non avrebbe nemmeno potuto proteggere gli animali selvatici sui propri terreni, ad esempio curando quelli feriti (§ 24 sentenza Herrmann 2011). Il ricorrente sottolineava la similitudine del proprio caso con i precedenti Chassagnou e Schneider, in particolare per quanto riguardava i fini perseguiti dalla legge. Egli, inoltre, ribadiva che il fatto di poter trarre un profitto dalla locazione del diritto di caccia non compensava affatto il pregiudizio subito, in quanto tale indennizzo (peraltro mai percepito) era incompatibile con le proprie convinzioni etiche (§ 27 sentenza Herrmann 2011)³⁸. Nello specifico, il ricorrente aveva sostenuto che la nozione di gestione e protezione del patrimonio venatorio non mirava alla protezione della selvaggina. Ricerche recenti avrebbero infatti dimostrato che gli animali selvatici sono provvisti di meccanismi di autoregolazione e che una caccia eccessiva aumenta addirittura il numero di esemplari di certe specie. Inoltre, gli incidenti stradali che coinvolgono animali selvatici sarebbero, nella maggioranza dei casi, provocati dalla caccia. Infine, quest'ultima non rispetterebbe per nulla l'esigenza di proteggere le specie rare e minacciate; del resto, osservava il ricorrente, in Stati in cui la caccia è stata abolita quasi totalmente, non si riscontrano danni causati dalla selvaggina né alcun altro problema legato all'esercizio della caccia (§ 28 sentenza Herrmann 2011). Più precisamente, in Germania la caccia sarebbe praticata come attività di piacere, senza nessuna necessità ecologica o economica; di conseguenza non si potrebbe ritenere che la caccia abbia un impatto positivo su questioni di interesse generale. Non da ultimo, il ricorrente osservava che la protezione etica degli animali sarebbe stata garantita dall'art. 20a della legge fondamentale tedesca, a norma del quale lo Stato, assumendosi la propria responsabilità nei confronti delle generazioni future, protegge i fondamenti naturali della vita e gli animali; al contrario, il diritto di caccia non troverebbe tutela né nella legge fondamentale, né nella CEDU (§ 29 sentenza Herrmann 2011). Numerose sarebbero poi le eccezioni che permetterebbero, in Germania, di sottrarre un terreno alla caccia (§ 30 sentenza Herrmann 2011).

Il Governo tedesco, pur ammettendo l'ingerenza nell'esercizio dei diritti garantiti dall'art. 1 Prot. 1, la giustificava sulla base al secondo comma dello stesso articolo. Il Governo, in particolare, sottolineava come la caccia in Germania non

³⁷ Sul punto si veda anche *infra*, Parte II, § 10.

³⁸ Sul punto si veda *supra*, §§ 3 e 7.

fosse concepita come attività di piacere, ma perseguisse globalmente la gestione responsabile del patrimonio cinegetico, delle risorse naturali e della natura, tenendo conto degli interessi di agricoltura e silvicoltura (§ 32 sentenza Herrmann 2011). Quanto alla proporzionalità, secondo il Governo, il sistema tedesco conseguiva un giusto equilibrio tra protezione del diritto di proprietà e interesse generale. La legge tedesca, a differenza di quella francese e lussemburghese, non mirava alla sola gestione della caccia, ma inglobava in modo generale la protezione del patrimonio cinegetico sul piano quantitativo e qualitativo, perseguendo dunque esclusivamente fini di interesse generale. Il diritto di caccia si accompagnerebbe all'obbligo di mantenere tale patrimonio in buone condizioni, regolando il numero di individui a esso appartenenti per impedire alla selvaggina di danneggiare colture e foreste. La necessità di controllare il numero di animali selvatici sarebbe particolarmente sentita in un Paese così densamente popolato come la Germania, per esempio per impedire che le malattie animali si propaghino o che la selvaggina provochi danni. La caccia stessa non perseguirebbe solo interessi ecologici, ma anche altri interessi generali nonché la protezione dei possedimenti dei proprietari terrieri (§ 33 sentenza Herrmann 2011).

La Germania, pur riconoscendo che il ricorrente non aveva realisticamente alcun mezzo per impedire la caccia sui propri terreni, riteneva che ciò non costituisse una limitazione eccessiva per una serie di ragioni, in primis l'esistenza di un corrispettivo per la locazione del diritto di caccia (diversamente da quanto previsto dalla legge Verdeille). Anche se non soddisfacente per il ricorrente, secondo il Governo, tale indennizzo doveva essere preso in considerazione per valutare la proporzionalità della misura. Con ciò, dichiaratamente, il Governo mostrava di non condividere l'opinione espressa dalla Corte CEDU nel caso Schneider, e cioè che le violazioni delle convinzioni di carattere etico non possono essere "compensate" con una remunerazione³⁹. Secondo il Governo, infatti, l'art. 1 Prot. 1 proteggerebbe non le convinzioni etiche ma il diritto al rispetto dei beni da restrizioni esterne⁴⁰ (§ 34 sentenza Herrmann 2011). Il Governo sottolineava, inoltre, che il sistema delle associazioni di caccia vale in Germania per tutti i fondi, ivi compresi quelli appartenenti allo Stato; ciò per evitare che gli animali, non fermandosi ai limiti delle zone di caccia, si rifugino nei terreni in cui tale attività non si pratica, vanificando la finalità della legge. Eventuali eccezioni a questo regime si fondavano esclusivamente su preponderanti interessi generali (§ 35 sentenza Herrmann 2011). Anche i proprietari di terreni di estensione superiore ai 75 ettari, pur non obbligati ad aderire a un'associazione di caccia, erano te-

³⁹ Si veda *supra*, § 7.

⁴⁰ Sul punto si veda le già ricordate (*supra*, § 7) argomentazioni dei giudici Thór Björgvinsson, Vučinić e Nussberger nella loro opinione dissidente allegata alla sentenza Herrmann del 2012.

nuti a regolare il patrimonio cinegetico e a cacciare come i proprietari di terreni più piccoli: se non l'avessero fatto, le autorità avrebbero potuto costringerli oppure esercitare la caccia a spese dei proprietari stessi (§ 36 sentenza Herrmann 2011). Il Governo negava, inoltre, che potesse ancora funzionare, in aree densamente popolate e sfruttate, il sistema naturale di autoregolazione degli animali selvaggi (§ 37 sentenza Herrmann 2011). Gli interessi legittimi dei proprietari erano comunque tutelati dal sistema dalla legge che prevede la responsabilità dei cacciatori per danni causati nell'esercizio della caccia; inoltre, alla legge non erano estranee considerazioni di tipo etico, laddove, ad esempio, si prevedeva il divieto di usare certi tipi di munizioni (§ 38 sentenza Herrmann 2011). Il Governo negava la possibilità di sistemi alternativi per raggiungere la finalità perseguita dalla legge sulla caccia, che aveva anche il vantaggio, prevedendo l'adesione obbligatoria alle associazioni di caccia, di non escludere nessuno dei soggetti interessati, permettendo così allo Stato un migliore controllo nella gestione e protezione del patrimonio cinegetico (§ 39 sentenza Herrmann 2011). Il Governo pare dunque considerare quale punto a proprio favore il fatto che l'adesione all'associazione di caccia sia non solo consentita – il che sarebbe davvero positivo – ma addirittura obbligatoria per tutti gli “interessati”. Lungi dal costituire prova della “democraticità” del sistema tedesco, a nostro parere, questa obbligatorietà dell'adesione è criticabile soprattutto in quanto l'associazione non ha una connotazione “neutrale” ma, fin dal suo nome, implica che la caccia sia il suo scopo, come, del resto, dimostra lo stesso Governo, qualificando il patrimonio come “cinegetico”. Va inoltre segnalato che, secondo il Governo, partecipando al processo decisionale in seno all'associazione di caccia, il ricorrente avrebbe avuto la possibilità di convincere la maggioranza dei membri ad adottare il proprio punto di vista (§ 63 sentenza Herrmann 2011). È naturale chiedersi, tuttavia, che cosa accadrebbe alla “sana gestione del territorio e del patrimonio cinegetico” se i membri anti-caccia riuscissero a convincere tutti gli altri membri della bontà delle proprie convinzioni.

Parimenti criticabile, e anche poco comprensibile, ci sembra l'affermazione del Governo secondo cui il ricorrente avrebbe comunque conservato la possibilità di prendere misure per proteggere gli animali selvatici sui propri terreni. A parere del Governo, sarebbe stato appropriato imporre ai cacciatori l'obbligo di catturare, curare e, se necessario, uccidere gli animali gravemente feriti, poiché solo i cacciatori disporrebbero della formazione necessaria per valutare la situazione e prendere le misure richieste (§ 40 sentenza Herrmann 2011). Questa bizzarra rappresentazione del cacciatore come una sorta di “benefattore della selvaggina” o, nella peggiore delle ipotesi, “dispensatore di buona morte”, veniva ripresa e sostenuta anche dalla *Deutscher Jagdschutz-Verband e V.* (Associazione tedesca per la protezione della caccia, in seguito: *DJV*), terzo interveniente nel procedimento davanti alla Camera, secondo la quale, per essere autorizzati a cacciare,

occorreva dimostrare ampie conoscenze nel campo della caccia e rispettare le più alte norme etiche in materia di protezione degli animali e di preservazione della natura (§ 41 sentenza Herrmann 2011). A noi sembra, tuttavia, che protezione degli animali e caccia siano comunque incompatibili. Infatti, se possono esistere modalità più o meno “umane” per cacciare⁴¹, la protezione non può prescindere dalla tutela della vita dell’animale, mentre finalità della caccia è proprio sopprimere tale vita. Del pari suscita perplessità l’affermazione della *DJV*, secondo cui il mantenimento della caccia sull’intero territorio costituiva un elemento centrale dell’obbligo di preservare la fauna selvatica, per poter seguire le migrazioni della selvaggina (§ 42 sentenza Herrmann 2011); se la caccia fosse stata vietata in certe zone, si sarebbero immancabilmente verificate delle grandi concentrazioni di animali selvatici, il che avrebbe aumentato considerevolmente il rischio di trasmissione delle malattie della selvaggina e delle epidemie tra gli animali, causando una situazione di “*stress*” per la selvaggina medesima e un aumento dei danni causati dagli animali sulle proprietà vicine. Inoltre, gli animali in fuga o feriti non avrebbero potuto essere inseguiti e sarebbe divenuto quasi impossibile praticare la caccia efficacemente e soccorrere gli animali sofferenti (“*giving relief to suffering animals*”; “*soulager les animaux en souffrance*”): è solo il caso di sottolineare che, se il soccorso consiste nel “dare il colpo di grazia” all’animale, le espressioni “*giving relief*” o “*soulager*” paiono, come minimo, inappropiate; se, viceversa, tali attività consistono nel curare l’animale al quale, magari, si è previamente sparato, la questione sfiora il ridicolo. Da questa situazione, secondo la *DJV*, sarebbe conseguita una grave rottura dell’equilibrio biologico e i cacciatori non sarebbero stati più disposti ad assumersi la responsabilità dei danni causati dalla selvaggina (§ 43 sentenza Herrmann 2011). Un sospetto di malafede era invece avanzato da un’altra Associazione – la *Bundesarbeitsgemeinschaft der Jagdgenossenschaften und Eigenjagdbesitzer* (in seguito: *BAGJE*) - secondo la quale vi sarebbe stato un grande rischio che certi proprietari, mossi da ragioni completamente diverse, invocassero un’obiezione etica come semplice pretesto per non divenire membri di un’associazione di caccia (§ 44 sentenza Herrmann 2011)⁴². Invero, tale affermazione, letta a contrario, potrebbe condurre alla conclusione che le obiezioni etiche “autentiche” sono meritevoli di tutela. Conseguentemente, appare censurabile l’idea che, per evitare abusi, senza sforzarsi di trovare misure alternative, si rinunci a tutelare scelte che legittimamente rientrerebbero nell’ambito applicativo della CEDU o dei suoi Protocolli.

⁴¹ Sul piano internazionale, il divieto di metodi di cattura che causino sofferenze inutili agli animali è talora previsto nei trattati di tutela faunistica; sul punto, più in generale, si veda *infra*, Parte II, §§ 10 e 13.

⁴² Questo si è in parte verificato nel caso Chabauty, sul quale si veda *infra*, Parte II, § 11.

Secondo la Corte CEDU, posto che lo stesso Governo ammetteva l'ingerenza, occorre verificare se quest'ultima fosse giustificata in base al secondo comma dell'art. 1 Prot. 1. La Corte riconosceva che la finalità della legge tedesca, cioè quella di conservare popolazioni di selvaggina varie e in buona salute a un livello compatibile con il mantenimento dei terreni e delle colture evitando i danni causati dalla selvaggina stessa, corrispondeva a un interesse generale (§ 48 sentenza Herrmann 2011). Per quanto attiene alla proporzionalità, secondo la Corte, benché la caccia sia praticata principalmente da individui durante il tempo libero, l'obiettivo della legge non si riduce a un'autorizzazione accordata per praticare un'attività di svago (§ 49 sentenza Herrmann 2011). La Corte concordava che la legge tedesca, nonostante le numerose eccezioni, era diversa da quella della Francia, dove il sistema di adesione obbligatoria alle associazioni di caccia vigeva solo per una parte del Paese, e differiva, altresì, da quella del Lussemburgo, dove i terreni della corona sono esentati dal regime delle associazioni (§§ 50-53 sentenza Herrmann 2011). La Corte faceva leva proprio sull'applicazione generalizzata (o con motivate eccezioni) del sistema delle associazioni obbligatorie in Germania per concludere che il caso meritava un trattamento diverso da quello riservato ai casi Chassagnou e Schneider, laddove i Governi non avevano saputo giustificare perché l'obbligo di aderire alle associazioni di caccia non coinvolgesse determinati beni o soggetti. Al contempo, a proposito dell'indennizzo corrisposto ai proprietari per la locazione del diritto di caccia, la Corte non mostrava alcuna considerazione per le motivazioni etiche che renderebbero assolutamente inadeguato un compenso di tal fatta⁴³. Dunque la Corte, riconosciuto anche l'ampio margine di apprezzamento goduto dallo Stato, escludeva la violazione dell'art. 1 Prot. n. 1 (§ 56 sentenza Herrmann 2011).

Per quanto riguarda la violazione dell'art. 1 Prot. n. 1 in combinato disposto con l'art. 14 CEDU, il ricorrente sosteneva che la legge tedesca privilegiava i cacciatori, che si vedevano accordare il diritto di cacciare su un ampio territorio, mentre i non cacciatori avrebbero perso sia il loro diritto d'uso sia la loro libertà di pensare e manifestare le proprie convinzioni mettendole in pratica sui propri terreni. Un'ulteriore discriminazione sarebbe derivata dal fatto che i proprietari di terreni superiori ai 75 ettari non avrebbero fatto parte dei distretti di caccia (§ 60 sentenza Herrmann 2011). La differenza di trattamento era ritenuta sproporzionata e non finalizzata a un interesse generale. La posizione privilegiata dei grandi proprietari terrieri era ben illustrata dal ricorrente che sottolineava come

⁴³ Sul punto si veda *supra*, §§ 3 e 7. Nella loro opinione dissenziente, i giudici Lorenzen, Berr-Lefevre e Kalaydjewa, oltre a evidenziare le analogie con i casi Chassagnou e Schneider ritenendo, relativamente alla violazione dell'art. 1 Prot. 1, che tutti e tre i casi dovessero ricevere il medesimo trattamento, sottolineavano in particolare, come già era stato fatto dalla Corte nel caso Schneider, "*the essentially irreconcilable nature of compensation in equivalence with the subjective argument invoked*".

questi ultimi, a parte qualche restrizione sul numero di esemplari di alcune specie di selvaggina, restassero sostanzialmente liberi di scegliere che cosa cacciare o non cacciare conformemente alle proprie convinzioni etiche (§ 61 sentenza Herrmann 2011). Tali proprietari non avrebbero dovuto tollerare sul proprio terreno l'installazione di postazioni di caccia e la presenza di estranei, mentre i proprietari di terreni meno estesi avrebbero perso anche la possibilità di osservare gli animali selvatici⁴⁴ e di prendersene cura nel loro habitat naturale (§ 62 sentenza Herrmann 2011). D'altra parte, secondo il ricorrente, il fatto che esistessero riserve naturali dimostrava che, per proteggere e gestire il patrimonio cinegetico e impedire i danni provocati da animali selvatici, non è necessario estendere la caccia all'intero territorio. Il Governo, a sua volta, negava la discriminazione sottolineando che anche i grandi proprietari terrieri erano obbligati a tollerare la caccia sulle proprie terre e, anche se detenevano il diritto di esercitare la caccia, non la potevano vietare (§ 64 sentenza Herrmann 2011) né scegliere le specie da cacciare o non cacciare o i periodi, in quanto la caccia non poteva comunque essere praticata in modo arbitrario, ma andava pianificata e esercitata in maniera sostenibile (§ 66 sentenza Herrmann 2011). Infine, anche i grandi proprietari dovevano tollerare le installazioni per la caccia, finalizzate all'esercizio sicuro della stessa. Pertanto, se pure vi fosse stata una disparità di trattamento, essa comunque si sarebbe giustificata per i medesimi motivi esposti a proposito dell'asserita violazione dell'art. 1 Prot. 1 (§ 67 sentenza Herrmann 2011). La Corte, dal canto suo, sottolineò le differenze del caso con quelli Chassagnou e Schneider, insistendo sul fatto che anche i proprietari terrieri di terreni superiori a 75 ettari dovevano osservare, in materia di gestione del patrimonio cinegetico, le stesse regole delle associazioni di caccia, senza poter sospendere totalmente la caccia (§ 69 sentenza Herrmann 2011). In ogni caso, la Corte ritenne che la differenza di trattamento fosse giustificata, escludendo la violazione dell'art. 14 CEDU in combinato disposto con l'art. 1 Prot. 1 (§ 70 sentenza Herrmann 2011).

Per quanto riguarda l'asserita violazione dell'art. 11 CEDU, il Governo faceva leva sull'inapplicabilità di tale articolo ad associazioni aventi un carattere pubblico, come quelle tedesche di caccia, diversamente dai precedenti francese e lussemburghese (§§ 72-73 sentenza Herrmann 2011)⁴⁵. Il ricorrente, al contrario, sottolineava l'applicabilità dell'art. 11 in quanto le associazioni, pur godendo di

⁴⁴ Sempre più spesso, l'osservazione degli animali non in cattività è considerata forma di sfruttamento sostenibile delle risorse; si pensi, per menzionare gli esempi più eclatanti, ai fenomeni di *whale-watching* e *bird-watching*, incoraggiati rispetto ad altre forme, cruenti, di sfruttamento. In taluni casi, tuttavia, anche queste attività possono essere pericolose per la sopravvivenza della specie, in quanto fattore di disturbo, soprattutto in determinati periodi come quello della riproduzione; conseguentemente, esse vanno regolamentate quando siano coinvolte specie in pericolo di estinzione.

⁴⁵ Ancora una volta, dunque, come nei precedenti Chassagnou (*supra*, § 5) e Schneider (*supra*, § 7) il Governo fa riferimento a elementi formali piuttosto che sostanziali, e, stavolta, con successo.

alcune prerogative di diritto pubblico, non subivano un vero e proprio controllo da parte dello Stato (§§ 74-75 sentenza Herrmann 2011). La Corte considerò, invece, che tale controllo fosse più incisivo rispetto a quello esercitato nei confronti delle associazioni private e che le associazioni di caccia tedesche fossero sufficientemente integrate con le strutture dello Stato per poter essere qualificate come associazioni di diritto pubblico. Per queste ragioni, secondo la Corte, l'art. 11 risultava inapplicabile al caso di specie e il relativo ricorso era rigettato per incompatibilità *ratione materiae* (§§ 78-79 sentenza Herrmann 2011); per lo stesso motivo era respinto il ricorso per la violazione dell'art. 11 CEDU in combinato disposto con l'art. 14 CEDU (§ 82 sentenza Herrmann 2011).

Per quanto concerne l'asserita violazione dell'art. 9 CEDU, il ricorrente sosteneva che le proprie convinzioni di oppositore alla caccia rientrassero nel suo campo di applicazione e che l'adesione obbligatoria l'avesse privato della possibilità di agire conformemente a tali convinzioni (§ 85 sentenza Herrmann 2011). Secondo il Governo, l'eventuale ingerenza dello Stato era invece giustificata dall'interesse generale (§ 86 sentenza Herrmann 2011). La Corte, assai sbrigativamente, condivideva la tesi del Governo, escludendo la violazione dell'art. 9 CEDU (§ 87 sentenza Herrmann 2011). Nella sua opinione dissenziente, il giudice Kalaydjieva riteneva insoddisfacente il modo in cui la Corte aveva "liquidato" la questione relativa alla violazione dell'art. 9 CEDU; secondo il giudice, infatti, l'adesione obbligatoria a istituzioni di diritto pubblico (come la Corte aveva ritenuto fossero le associazioni di caccia, escludendole dall'applicazione dell'art. 11 CEDU) aggravava, anzi, la costrizione subita dall'individuo al quale veniva imposto di tollerare attività contrarie alle proprie opinioni.

esperienze di amministrazione e documentazione

a cura di MASSIMILIANO MONTINI

La sostenibilità alla prova: il “*land grabbing*” e problematiche connesse

VALENTINA CAVANNA

1. Introduzione. - 2. Il “*land grabbing*” e le problematiche connesse. - 3. Alcune brevi considerazioni conclusive.

1. *Introduzione*

Numerose sono le problematiche che siamo oggi chiamati ad affrontare, come il cambiamento climatico, il “*land grabbing*” e la questione alimentare, tutte intimamente connesse le une alle altre.

Al fine di meglio comprenderle, si ritiene che sia necessario analizzarne cause ed effetti attraverso la “lente” della “sostenibilità”¹, intendendo quest’ultima in senso multidimensionale, a ricomprendere gli aspetti economico, ambientale, demografico e sociale².

Infatti, nonostante il diritto al cibo e all’acqua siano annoverati tra i diritti fondamentali, una parte della popolazione del pianeta è colpita da patologie dovute all’ec-

¹ Lo “sviluppo sostenibile” consiste in uno sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri. Non essendo possibile in questa sede l’analisi di detto principio (nonché delle critiche ad esso formulate), si rinvia a: M. MONTINI, *Profili di Diritto Internazionale*, in P. DELL’ANNO – E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di Diritto dell’Ambiente*, 2012, vol. 1, Padova, pp. 9-100; F. FRACCHIA, *Principi di Diritto Ambientale e Sviluppo Sostenibile*, in P. DELL’ANNO – E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di Diritto dell’Ambiente*, 2012, vol. 1, Padova, pp. 559-608.

² M. BAGLIANI - E. DANSERO, *Politiche per l’ambiente*, Novara, 2011, pp. 192-193.

cesso di cibo, mentre la maggioranza soffre la fame³. Sotto altro aspetto, cresce la domanda energetica, cui si è tentato di ovviare, tra l'altro, con biocarburanti che hanno sottratto terreni all'agricoltura. Nel frattempo, non si arresta il degrado ambientale. Tra le anzidette problematiche, il presente contributo⁴ intende offrire una breve disamina⁵ del “*land grabbing*” e delle sue implicazioni. Infatti, le tematiche relative all'accesso alla terra (ed alle risorse) ed agli investimenti sono oggetto di sempre maggiori attenzioni e dibattiti, a vari livelli: si pensi tra l'altro al “*World Forum on Access to Land*” tenuto a Valencia, in Spagna, dal 31 marzo al 2 aprile 2016, con l'obiettivo di “*discuss unequal access to land and natural resources and their effects and react against the eviction of peasants, family fishermen and forest communities in the world*”⁶.

Il “*land grabbing*”⁷ consiste in “*acquisizioni di terreni che sono in violazione dei diritti umani, che avvengono senza un processo decisionale trasparente e democratico, senza previo consenso dei preesistenti utilizzatori dei terreni e senza considerazione degli impatti ambientali*”⁸.

Corre l'obbligo di una precisazione preliminare: il termine “*land grabbing*” (ossia “accaparramento” di terre) connota, con un'accezione negativa, il fenomeno delle acquisizioni di terre su larga scala, in particolare attraverso investimenti diretti all'estero

³ P. VINEIS, *Salute senza confini. Le epidemie al tempo della globalizzazione*, Torino, 2014, pp. 4 ss.

⁴ Il presente contributo costituisce una riproposizione, ed in parte una rielaborazione, di tematiche espresse nel contributo V. CAVANNA, *Uguaglianza intra- e inter-generazionale: ambiente, cibo ed energia nell'ottica dello sviluppo sostenibile*, in L.R. CORRADO (a cura di), *Le uguaglianze: diritto, risorse, sfide per il futuro*, Milano, 2015.

⁵ Analisi che, anche per esigenze di brevità, non ha pretesa di esaustività.

⁶ All'indirizzo <http://www.landaccessforum.org>.

⁷ Sul *land grabbing* si vedano, *ex multis*: C. FIAMINGO - L. CIABARRI - M. VAN AKEN (a cura di) *I conflitti per la terra*, Lungavilla, 2014; M. BRUNORI, *I principi della FAO per gli investimenti responsabili in agricoltura e nei sistemi alimentari*, in *Riv. Dir. Agr.*, 2015, 1, pp. 116-142; S. LIBERTI, *Land grabbing. Come il mercato delle terre crea il nuovo colonialismo*, Roma, 2011; J. VON BERNSTORFF J., *The Global 'Land Grab', Sovereignty and Human Rights*, *ESIL Reflections*, 2013, Vol. 2, Issue 9; C. BOVINO, *PAC, biodiversità agraria, consumo del suolo*, in *Amb. & Svil.*, 2015, supplemento al n. 7, pp. 33-41 (ed in particolare pp. 38-39); L. COTULA, *Addressing the Human Rights Impacts of 'Land Grabbing'*, EXPO/B/DROI/2014/06, Bruxelles, 2014; C. HÄBERLI - F. SMITH, *Food Security and Agri-Foreign Direct Investment in Weak States: Finding the Governance Gap to Avoid 'Land Grab'*, in *The Modern Law Review Limited*, 2014, n. 190, 77(2), pp. 189-222; M.C. RULLI - A. SAVIORI - P. D'ODORICO, *Global land and water grabbing*, 2013, PNAS, 110 (3) pp. 892-897; O. DE SCHUTTER, *Large scale land acquisitions and leases: A set of minimum principles and measures to address the human rights challenge*, 2009, A/HRC/13/33/Add.2; J. ZIEGLER, *Peasant Farmers and the Right to Food: A History of Discrimination and Exploitation*, 2009, A/HRC/AC/3/CRP.5; L. COTULA et al., *Land Grab or Development Opportunity? Agricultural Investment and International Land Deals in Africa*, Londra-Roma, 2009.

⁸ M.C. RULLI - P. D'ODORICO, *Acquisizioni di terra e acqua su larga scala*, in C. FIAMINGO - L. CIABARRI - M. VAN AKEN (a cura di), *I conflitti per la terra*, 2014, cit., 27.

(i “*foreign direct investments*”, o “FDI”)⁹. Occorre però tenere presente che tale accezione non è la sola prospettiva dalla quale guardare al fenomeno, giacché sono possibili – ed auspicabili – anche le ricadute positive dello stesso: talune pratiche possono costituire effettivamente un’opportunità¹⁰, soprattutto qualora ne siano comprese le potenziali implicazioni e, di conseguenza, solo qualora le stesse siano ricondotte al “binario” della tutela, nel contempo, dell’ambiente e dei diritti umani, ossia al binario della sostenibilità¹¹.

2. Il “*land grabbing*” e le problematiche connesse

Il fenomeno del “*land grabbing*” è ricollegato in primo luogo alla necessità – in particolare dopo la crisi dei prezzi avvenuta nel 2008 – di assicurarsi l’approvvigionamento diretto di prodotti alimentari senza ricorrere all’acquisto di essi sul mercato; così come di prodotti agricoli non alimentari (gomma, zucchero, caffè, cacao, ecc.).

Mediante il “*land grabbing*”, ampie aree agricole sono sottratte alla disponibilità dei residenti (e non sporadicamente di popolazioni indigene) e le relative produzioni sono destinate a soddisfare la domanda (alimentare e non), ad esempio, di paesi stranieri¹².

⁹ Le normative internazionali che si sono sviluppate nel corso del tempo in materia di investimenti internazionali hanno avuto come obiettivo principale quello di garantire una adeguata protezione agli interessi degli investitori internazionali, sottoponendo le possibilità di intervento degli Stati nei confronti di questi ultimi a determinate regole e principi, la cui applicazione è garantita dal sistema arbitrale di risoluzione delle controversie dell’ICSID. Si tenga infatti presente che all’interno degli accordi bilaterali e multilaterali sugli investimenti sono inserite clausole (a tal riguardo, in particolare, si può fare riferimento alla regolazione dell’espropriazione) che hanno spesso come effetto quello di limitare l’esercizio legittimo, da parte di un singolo Stato, del proprio potere sovrano; in altre parole, la conseguenza di detti accordi è sovente quella di restringere la libertà degli Stati di regolamentare l’uso del proprio territorio nel rispetto degli interessi nazionali rilevanti (tra cui si annovera la tutela ambientale); pertanto questi ultimi, in tali casi, si contrappongono - entrando così in conflitto - agli interessi degli investitori. Su questo tema si rinvia a M. MONTINI, *Investimenti internazionali, protezione dell’ambiente e sviluppo sostenibile*, Milano, 2015. In argomento, si vedano altresì: F. ROIATTI, *Il nuovo colonialismo. Caccia alle terre coltivabili*, Milano, 2010, pp. 93 ss.; L. COTULA et al., *Land Grab or Development Opportunity? Agricultural Investment and International Land Deals in Africa*, 2009, cit., p. 88.

¹⁰ O. DE SCHUTTER, *Large scale land acquisitions and leases: A set of minimum principles and measures to address the human rights challenge*, 2009, cit., p. 7.

¹¹ A tal proposito, si vedano: L. COTULA et al., *Land Grab or Development Opportunity? Agricultural Investment and International Land Deals in Africa*, 2009, cit.; A. BONFANTI, *Land grabbing: tra investimento straniero e diritti umani*, in C. FIAMINGO - L. CIABARRI - M. VAN AKEN (a cura di), *I conflitti per la terra*, 2014, cit., pp. 68 ss.

¹² A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare tra ascesa e crisi della globalizzazione*, Bari, 2011, pp. 311-312 (nota 35).

Secondariamente, esso è connesso ad uno sfruttamento di risorse: si pensi al petrolio, all'alluminio, al rame, nonché all'acqua (a tal proposito, si parla anche di "water grabbing"¹³).

Va rilevato altresì che, dall'inizio del XXI secolo, la competizione per le risorse naturali e alimentari si è intensificata¹⁴. Se un uso eccessivo delle risorse da parte di alcuni può compromettere l'accesso alle stesse nel tempo presente e in futuro, la scarsità di risorse favorisce una centralizzazione del potere¹⁵.

Secondariamente, il verificarsi di episodi di "land grabbing" può altresì costituire un "effetto collaterale" degli sforzi diretti ad offrire un'alternativa alle fonti fossili, attraverso i "biocarburanti", in un contesto di crescita del fabbisogno energetico e di timore per il cambiamento climatico dovuto ai gas serra¹⁶. Tra le problematiche¹⁷ poste dai biocarburanti, vi è la modifica nell'uso delle terre¹⁸, da cui consegue una diversa produzione e disponibilità degli alimenti, nonché nei prezzi di questi ultimi¹⁹. Ciò aggrava la questione alimentare²⁰ ed accresce la disuguaglianza tra le popolazioni.

¹³ M. VAN AKEN, *L'acqua scorre, la terra no. L'accaparramento delle risorse e dei suoi significati*, in C. FIAMINGO - L. CIABARRI - M. VAN AKEN (a cura di), *I conflitti per la terra*, 2014, cit., p. 37.

¹⁴ C. JEAN, *Geopolitica del mondo contemporaneo*, Roma-Bari, 2012, p. 51.

¹⁵ C. JEAN cita l'esempio della scarsità di acqua in *Geopolitica del mondo contemporaneo*, 2012, cit., p. 61.

¹⁶ In argomento, si veda G. MONBIOT, *The biogas disaster*, 2014, in <http://www.monbiot.com/2014/03/14/the-biogas-disaster/>. Si tenga altresì presente che uno dei fattori che ha esacerbato il fenomeno è il "mercato dei crediti di carbonio": M.C. RULLI - P. D'ODORICO, *Acquisizioni di terra e acqua su larga scala*, 2014, cit., p. 28. Si pensi altresì al c.d. "green grabbing", avente lo scopo di alleggerire la pressione sulle foreste: Sorlini C., *Conseguenze dell'accaparramento delle terre sulla sicurezza alimentare*, in C. FIAMINGO - L. CIABARRI - M. VAN AKEN (a cura di), *I conflitti per la terra*, 2014, cit., p. 86.

¹⁷ In argomento si vedano: A. FINCO (a cura di), *Biofuels economy and policy*, Milano, 2012; A. GORIA, *Le biomasse e la sfida climatica: nutrizione ed energia in conflitto?*, in *Amb. & Svil.*, 2015, supplemento al n. 7, pp. 49-54; J. ZIEGLER, *The Right to Food, Report of the Special Rapporteur on the Right to Food*, 2007, UN Doc. A/62/289.

¹⁸ La modifica dell'uso delle terre viene detta "land-use change" ("ILUC") ed ha impatti non solo dal punto di vista alimentare, bensì anche ambientale. A livello europeo, in particolare, le direttive 2009/28/CE e 2009/30/CE introducono criteri di sostenibilità. Allo scopo di affrontare il problema del land-use change, è stata adottata la c.d. "direttiva ILUC" n. 1513 del 9 settembre 2015, che dovrà essere recepita entro il 10 settembre 2017.

¹⁹ C. JEAN, *Geopolitica del mondo contemporaneo*, 2012, cit., 53. L'Autore sottolinea come, nei primi decenni del XXI secolo, l'aumento dei prezzi alimentari sia stato provocato anche dalle agevolazioni concesse dal governo statunitense ai biocarburanti (p. 64). I biocarburanti sono direttamente associati al *land grabbing*: si veda S. LIBERTI, *Land grabbing. Come il mercato delle terre crea il nuovo colonialismo*, 2011 cit., pp. 157 ss.

²⁰ C. JEAN afferma che è "follemente antieconomico" puntare sui biocarburanti in *Geopolitica del mondo contemporaneo*, 2012, cit., p. 59.

Occorre altresì accennare all'esistenza del fenomeno dell'"*ocean grabbing*"²¹: negli ultimi anni, il termine "accaparramento" è stato infatti utilizzato con riferimento a fenomeni come lo spossessamento delle risorse nei confronti dei piccoli pescatori e delle comunità costiere, le incursioni in acque protette, e così via. In particolare, l'"*ocean grabbing*" si riferisce alla privazione dell'uso, del controllo o dell'accesso allo spazio o alle risorse degli oceani nei riguardi di coloro che in precedenza li utilizzavano, ne erano titolari o che li abitavano. In sostanza, possono essere oggetto di "accaparramento" le risorse e gli spazi. Le risorse possono essere viventi o non viventi (pesci, coralli, idrocarburi, ecc.). Gli spazi (come ad esempio le spiagge, le foreste di mangrovie, ecc.) possono essere utilizzati per lo svolgimento di attività economiche, oppure essere associati alla storia o alla cultura di una comunità. L'"accaparramento" si concretizza in eventi come l'impossessamento degli spazi per il turismo, lo sfruttamento delle risorse, la negazione dell'accesso a determinate zone colpite da inquinamento, e così via²².

La letteratura sottolinea tuttavia come la riallocazione degli spazi o delle risorse non costituisca di per sé "*ocean grabbing*".

Infatti, per il "*land grabbing*" (come anche per l'"*ocean grabbing*"), occorre indagare il verificarsi di marginalizzazione delle popolazioni locali, transazioni non trasparenti, spossessamenti violenti, ecc. che producano ad esempio minacce alla *food security*, causino danni ambientali, o comunque abbiano impatto sul benessere socio-ecologico.

L'"accaparramento" può costituire una causa, o una concausa, anche di talune altre problematiche.

Innanzitutto è da menzionarsi il degrado ambientale che, spesso, è associato a fenomeni di deforestazione²³. Si tenga altresì presente che le conseguenze del degrado ambientale non sono circoscritte a livello locale, avendo esse a loro volta effetto sul cambiamento climatico²⁴. Quest'ultimo comporterà in futuro, tra l'altro, un aggravamento dello stress idrico²⁵, una compromissione della produzione agricola (nonché dell'accesso al cibo) e una diminuzione delle aree disponibili per usi agricoli²⁶.

²¹ Si veda N.J. BENNET - H. GOVAN - T. SATTERFIELD, *Ocean Grabbing*, Marine Policy, 2015, 57, pp. 61-68, che sottolineano come esso sia stato definito una minaccia seria come il "*land grabbing*" da parte del relatore speciale ONU per il Diritto al Cibo, Olivier de Schutter.

²² Gli Autori sottolineano come fenomeni di "*ocean grabbing*" possono avvenire anche per scopi "positivi" come la protezione dell'ambiente (per esempio attraverso la creazione di aree marine protette): N.J. BENNET - H. GOVAN - T. SATTERFIELD, *Ocean Grabbing*, 2015, cit., p. 63.

²³ Si tenga presente che le foreste ricoprono un ruolo estremamente importante, sia da un punto di vista economico ed ecologico, sia culturale, spirituale, religioso e ricreativo: M. BAGLIANI - E. DANSERO, *Politiche per l'ambiente*, Novara, 2011, p. 90.

²⁴ In argomento, mi si consenta di rinviare a V. CAVANNA, *Il cambiamento climatico globale: il Quinto Rapporto IPCC*, in questa *Rivista*, 2014, n. 3-4, pp. 425-430.

²⁵ C. JEAN sottolinea come l'acqua sia sempre stata uno dei principali motivi di conflitto in *Geopolitica del mondo contemporaneo*, Roma-Bari, 2012, cit., p. 55.

²⁶ Sotto altro aspetto, il cambiamento climatico ha effetto sulla *food safety* e sulla salute glo-

Secondariamente, il “*land grabbing*” è correlato alla tematica della *food security*²⁷. Attualmente, infatti, l’accesso al cibo non ha ancora piena realizzazione²⁸, con frequenti violazioni del diritto al cibo; si è evidenziato come, in anni recenti, carenze dietetiche e perfino carestie siano dipese (anche) da operazioni finanziarie speculative²⁹, nonché dalle colture intensive destinate ai mercati internazionali e dall’industrializzazione della produzione alimentare³⁰. Da un lato, poi, il sistema agricolo industriale ha notevoli impatti ambientali³¹ e sociali, in particolare nei paesi in via di sviluppo³²; dall’altro, i cambiamenti climatici e lo stato dell’ambiente hanno effetto sulla produttività agricola e sulla sicurezza alimentare.

Si accentuano dunque gli squilibri sociali e le disuguaglianze nel soddisfacimento di bisogni alimentari primari, dovuti alla riduzione dell’offerta di molte produzioni ed alla inaccessibilità di tali risorse per la carenza di redditi adeguati³³.

Inoltre, il territorio, anche in quanto fonte di cibo e risorse naturali, garantisce la diversità culturale: laddove una popolazione perde una terra, perde anche la propria identità³⁴.

bale, comportando un aggravamento della disegualianza economica e sociale nei confronti sia dei soggetti più poveri e vulnerabili (a tal proposito si è anche parlato di rischio di “apartheid di adattamento”), sia delle future generazioni. A tal proposito, si veda AA. VV. (2015) *Impact of Climate Change on Food Safety*, Food Research International Special Issue, n. 68.

P. VINEIS afferma che il cambiamento climatico è un “moltiplicatore di problemi” per i gruppi sociali più poveri; tra le conseguenze, la diffusione di malattie trasmissibili: in *Salute senza confini. Le epidemie al tempo della globalizzazione*, 2014, cit., pp. 16 ss e pp. 29 ss. In argomento si veda anche A. COSTELLO et al., *Managing the effects of climate change*, Lancet, 2009, 373, pp. 1693-1733 e 1716. In tema di “apartheid di adattamento”, si veda M.J. Hall - D.C. Weiss, *Avoiding Adaptation Apartheid: Climate Change Adaptation and Human Rights Law*, Yale Journal of International Law, 2012, 37, pp. 309-366.

²⁷ Si veda A. JANNARELLI, *Cibo e diritti. Per un’agricoltura sostenibile*, Torino, 2015.

²⁸ In argomento, si veda Human Rights Council Advisory Committee (2010) *Study on Discrimination in the context of the Right to Food*, UN Doc. A/HRC/AC/6/CRP.1.

²⁹ P. VINEIS, *Salute senza confini. Le epidemie al tempo della globalizzazione*, 2014, cit., p. 116.

³⁰ V. SHIVA, *Il bene comune della terra*, Milano, 2015, p. 42. S. BONI parla di una “mercificazione dell’esistenza” in *Culture e poteri: un approccio antropologico*, Milano, pp. 144 ss.

³¹ A. COSTELLO et al. (2009) *Managing the effects of climate change*, cit

³² M. BAGLIANI - E. DANSERO, *Politiche per l’ambiente*, 2011, cit., p. 59. A tal proposito, può rammentarsi la “rivoluzione verde” in India, i cui effetti sono stati denunciati da V. SHIVA in *Chi nutrirà il mondo? Manifesto per il cibo del terzo millennio*, Milano, 2015. In argomento, si veda anche O. DE SCHUTTER, *Final Report: the Transformative Potential of the Right to Food*, UN General Assembly, 2014, A/HRC/25/57; J. ZIEGLER, *Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development, Report of the Special Rapporteur on the Right to Food*, 2008, A/HRC/7/5.

³³ A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare tra ascesa e crisi della globalizzazione*, 2011, cit., p. 301.

³⁴ Si noti altresì che, per avallare il fenomeno del “*land grabbing*”, si ricorre anche alle narrative delle “risorse inutilizzate” e delle “terre abbandonate”, in una forte amnesia culturale

Alle considerazioni suesposte va aggiunta la distribuzione iniqua dei benefici e dei costi dello sviluppo. In proposito, il “razzismo ambientale” è una forma di discriminazione incentrata sulla negazione di tre livelli di giustizia: quello distributivo, quello partecipativo e quello della diseguale applicazione delle misure legislative. Infatti, “non sempre coloro che subiscono i danni ambientali sono coinvolti nell’elaborazione di quelle linee politiche di cui sopportano gli effetti”³⁵.

Se gli aspetti di informazione e partecipazione sono rilevanti anche da un punto di vista di autodeterminazione e coesione sociale, si è altresì evidenziato che la mancanza degli stessi è uno dei fattori del “*land grabbing*”³⁶.

Infine, va ricordato come i problemi ambientali e alimentari – spesso associati ad altri fattori – possano causare migrazioni³⁷, “rifugiati ambientali”³⁸ e conflitti³⁹, con una conseguente instabilità sociale e politica⁴⁰. Si pensi alle popolazioni costrette a fuggire – alla ricerca di condizioni migliori – da Paesi colpiti da siccità, desertificazione, ecc.⁴¹; nonché ai conflitti socio-ambientali, dovuti alla scarsità di risorse⁴² (come le guerre dell’acqua⁴³ o i conflitti armati causati dai cambiamenti climatici), alla

M. VAN AKEN, *L’acqua scorre, la terra no. L’accaparramento delle risorse e dei suoi significati*, cit., p. 40.

³⁵ Si veda il contributo di S. IOVINO, *Rifiuti tossici? Non nel mio cortile (nel loro sì, però)*.

Un’analisi del razzismo ambientale, in www.kainos.it, 2004, 4-5.

³⁶ S. LIBERTI fa riferimento, ad esempio, alla costruzione delle dighe in Etiopia in *Land grabbing. Come il mercato delle terre crea il nuovo colonialismo*, 2011, cit., p. 49. Si veda anche F. ROIATTI, *Il nuovo colonialismo. Caccia alle terre coltivabili*, 2010, cit., p. 73; l’Autrice cita il canale di irrigazione di 40 km (più altrettanti km di strade) in Mali (pp. 118 ss.).

³⁷ Si consideri poi che i profughi, i rifugiati, i clandestini, vivono un duplice “sradicamento dal tempo”, perdendo il riferimento al passato e al futuro: M. AUGÈ, *Che fine ha fatto il futuro? Dai nonluoghi al nontempo*, Milano, 2009, p. 79.

³⁸ Si segnala la Convenzione di Kampala per la protezione e l’assistenza degli sfollati interni in Africa, che ha esteso la protezione agli sfollati interni anche a causa di disastri naturali.

³⁹ A tal proposito si vedano gli esempi contenuti nel volume A. ROSSI A. E L. D’ANGELO (a cura di), *Antropologia, risorse naturali e conflitti ambientali*, Milano-Udine, 2012. Si veda altresì A. COSTELLO et al., *Managing the effects of climate change*, 2009, cit.

⁴⁰ C. JEAN sostiene che la fame è uno dei principali fattori di instabilità, in quanto provoca disordini, rivolte e tensioni internazionali in *Geopolitica del mondo contemporaneo*, 2012, cit., p. 64. F. BOURGUIGNON afferma che uno dei canali attraverso cui la disuguaglianza ha effetti negativi sull’attività economica è quello dell’instabilità sociale e politica in *La globalizzazione della disuguaglianza*, Torino, 2013.

⁴¹ M. BAGLIANI - E. DANSERO, *Politiche per l’ambiente*, 2011 cit., p. 123.

⁴² Nel 1972 il Rapporto del Club di Roma ha affermato che una crescita illimitata non è possibile, data la finitezza delle risorse. Dall’edizione del 2004: “*I costi dei disastri naturali vanno aumentando, come pure le difficoltà, e perfino i conflitti, comportati dall’allocazione di risorse (come l’acqua dolce o i combustibili fossili) tra domande alternative*”: DH. MEADOWS - D. MEADOWS - J. RANDERS, *I nuovi limiti dello sviluppo. La salute del pianeta nel terzo millennio*, Milano, 2006, p. 11.

⁴³ L’acqua può essere utilizzata come un’arma culturale: A. COSTELLO et al., *Managing the effects of climate change*, 2009, cit., p. 1720.

mancanza di partecipazione e, più in generale, al mancato riconoscimento di diritti o alla difficoltà di farli valere.

3. *Alcune brevi considerazioni conclusive*

Come visto, il “*land grabbing*” è un fenomeno incentivato da talune forme di produzione (anche alimentari ed energetiche) ed è correlato a situazioni in cui l’informazione e/o la partecipazione sono assenti o parziali.

E’ dunque innanzitutto necessario sviluppare ed utilizzare indicatori idonei a quantificare l’impatto dei sistemi di produzione e consumo (non esclusivamente in ambito locale), in modo da comprendere il livello di (in)sostenibilità a livello ecologico ed umano di un determinato sistema e, di conseguenza, adottare strategie efficaci⁴⁴.

Occorre altresì implementare strumenti che consentano di eliminare, o ridurre, gli impatti delle attività umane, e che siano, nel contempo, strumenti di informazione e partecipazione (come la Valutazione di Impatto Ambientale e la Valutazione Ambientale Strategica).

Il tutto, con un cambiamento nello stile di vita di ogni giorno, nei consumi e nelle attività produttive⁴⁵.

Il “*land grabbing*” e le problematiche connesse cui si è fatto cenno nel presente contributo costituiscono dunque un “banco di prova” per la sostenibilità: se, da un lato, il cammino per la soluzione di detti fenomeni, a livello locale e globale, deve essere “sostenibile” nei mezzi e nei fini, esso nel contempo contribuisce ad arricchire di significato il principio stesso di sostenibilità, rendendolo così concreto, positivo e attivo.

⁴⁴ A tal proposito si veda A. COSTELLO et al., *Managing the effects of climate change*, 2009, cit.

⁴⁵ A. COSTELLO et al., *Managing the effects of climate change*, 2009, cit., pp. 1719 ss. Si pensi che il 13 agosto 2015 è stato definito dal *Global Footprint Network* come l’“*Earth Overshoot Day*” (in <http://www.overshootday.org>), cioè il giorno in cui l’umanità ha consumato il *budget* ecologico a disposizione per l’intero anno.

Da economia lineare a economia circolare: la strategia dell'Unione europea e l'anello mancante

MARIA TERESA STILE

1. La strategia dell'Unione europea. - 2. L'anello mancante. - 3. Considerazioni conclusive.

1. *La strategia dell'Unione europea*

Si parla da tempo degli sforzi operati da più parti ed in diverse direzioni diretti a promuovere il passaggio da un'economia lineare a quella che, con una significativa terminologia, viene definita economia circolare¹.

L'espressione adoperata, infatti, rende plasticamente l'idea della transizione da un tipo di modello che prevede la produzione di un bene, il suo utilizzo e, alla fine, il suo abbandono, ad altro incentrato sulla eliminazione degli sprechi mediante la reimmissione dei materiali trattati nei cicli produttivi, riutilizzandoli al termine della loro funzione.

In una logica di economia circolare, la Commissione europea ha, di recente, proposto alcune misure improntate all'adozione di una politica dei rifiuti basata sulla promozione del riciclaggio negli Stati membri, la cui realizzazione è destinata, tra l'altro, ad apportare notevoli benefici in termini di crescita e di occupa-

¹ In argomento, cfr. M.T. STILE, *Da economia lineare ad economia circolare: un percorso in salita*, in *Dir. com. sc. intern.*, 2015, 1-2, pp. 263 ss.

zione, migliorando, al contempo, l'ambiente nella prospettiva di rendere le industrie europee più competitive su scala mondiale².

In linea con tale obiettivo, al fine specifico di contribuire ad instaurare un quadro strategico che favorisca l'uso efficiente delle risorse a livello dell'UE, la Commissione ritiene necessario: 1. procedere più approfonditamente ad un'analisi delle principali carenze del mercato e del sistema di *governance* ostative alla prevenzione dei rifiuti e al riutilizzo delle materie in essi contenute, senza trascurare le eterogeneità delle materie e dei rispettivi impieghi; 2. sostenere la progettazione volta all'attuazione di un'economia più circolare, dimostrando i vantaggi derivanti da nuovi modelli, che evitino, per quanto possibile, la fuoriuscita delle risorse dal circolo; 3. sbloccare gli investimenti nella ricerca di soluzioni innovative dell'economia circolare, sopprimendo gli ostacoli che si frappongono al finanziamento privato delle iniziative che favoriscono un uso efficiente delle risorse; 4. mobilitare le imprese ed i consumatori sostenendo, in particolare, le piccole e medie imprese (PMI); 5. privilegiare una politica sui rifiuti mediante la trasformazione degli stessi in risorse e, quindi, in vere e proprie fonti di materie prime; 6. incrementare i benefici economici, sociali ed ambientali derivanti da una migliore gestione dei rifiuti urbani, esortando gli Stati membri a semplificare ed a migliorare ulteriormente l'attuazione della legislazione in materia.

Questa impostazione di una organizzazione produttiva, contraddistinta dall'utilizzazione di materie prime per più di una volta, così da recuperare energia dai materiali utilizzati eliminando il collocamento dei rifiuti in discarica, evidenzia l'impegno dell'Unione europea nella direzione di una economia a "rifiuti zero"; un impegno già presente nelle innumerevoli direttive in tema di inquinamento, ambiente ed ecologia, che ha indotto lo Stato italiano ad emettere provvedimenti per la loro necessaria attuazione³. Né sono mancate iniziative popolari, come quella denominata "Legge Rifiuti Zero"⁴, dove vengono enucleate le diver-

² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Bruxelles, Doc. Com (2014) 398 del 2 luglio 2014, in www.ec.europa.eu.

³ Si pensi al D.Lgs. 13 agosto 2010, n. 155, in Guri n. 216 del 5 settembre 2010, suppl. ord., in attuazione della direttiva n. 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2008, in www.eur-lex.europa.eu.

⁴ La proposta di legge, in corso di esame in Commissione, ha come principali obiettivi e finalità quelli di a) Far rientrare il ciclo produzione-consumo all'interno dei limiti delle risorse del pianeta, tramite l'eliminazione degli sprechi e quindi massimizzando, nell'ordine, la riduzione dei rifiuti, il riuso dei beni a fine vita, il riciclaggio, e minimizzando, nell'ordine, tendendo a zero al 2020, lo smaltimento, il recupero di energia e il recupero di materia diverso dal riciclaggio; b) proteggere l'ambiente e la salute prevenendo e riducendo gli impatti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti, secondo gli indirizzi della Carta di Ottawa del 1986; c) rafforzare la prevenzione primaria delle malattie attribuibili ai rischi indotti da inadeguate modalità di gestione dei rifiuti; d) favorire l'accesso all'informazione e la partecipazione dei cittadini in materia di ambiente e ciclo di trattamento dei rifiuti; e) realizzare un Programma di nuova occu-

se finalità dell'auspicato intervento legislativo, articolate secondo principi-guida per una corretta gestione del ciclo rifiuti, tutte in coerenza con le indicazioni offerte dalla recente proposta della Commissione europea.

La proposta ha, come suo elemento portante, un meccanismo conoscitivo/informativo nel settore ambiente e rifiuti, con lo specifico scopo di consentire, in una economia di mercato, il superamento degli ostacoli, che si frappongono ad una gestione efficiente delle risorse.

Il meccanismo opera lungo una duplice traiettoria: quella diretta a dettare disposizioni per consentire l'accesso ai cittadini all'informazione ed alla partecipazione in materia di rifiuti e quella diretta a consentire alle imprese l'adeguamento al nuovo sistema produttivo, favorendone gli investimenti mediante le indicazioni di misure già collaudate per promuovere lo sfruttamento di risorse con il loro riutilizzo. Le indicazioni, tuttavia, si diversificheranno con il variare dei tipi di materie e del loro impiego, progettando i prodotti in modo da prevederne la destinazione una volta che siano diventati rifiuti.

Questa prospettiva contempla lo spostamento delle risorse dal versante dello smaltimento e dell'incenerimento a quello della riduzione, riuso e riciclo, incentivando misure premiali per i soggetti che, operando in questa direzione, ottengano i migliori risultati, e penalizzando coloro che continuano ad applicare pratiche contrarie.

Un dato comunque appare certo: è prioritario ridurre progressivamente il conferimento in discarica e l'incenerimento, procedendo alla progressiva dismissione degli inceneritori esistenti, sia perché essi non eliminano per nulla i rifiuti, limitandosi a trasformarli in composti e particelle chimiche in gran parte pericolose, sia perché gli impianti di incenerimento dei rifiuti e di combustione di biomasse e biogas appaiono in contrasto con le norme ed i principi contenuti nel D.Lgs. n. 155/2010 in materia di tutela della qualità dell'aria, in recepimento della direttiva europea n. 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa.

Meno certo è invece l'orientamento che prenderà piede nel nostro Stato di fronte al risultato referendario del giugno 2011 sull'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali e alla sentenza della Corte Costituzionale n. 199 del 2012⁵, che esclude l'obbligo dell'assegnazione del servizio tramite gara, ma con-

pazione articolato a livello regionale attraverso la costituzione di Distretti del riutilizzo, riciclo, recupero e riprogettazione industriale di beni e prodotti totalmente decostruibili e riciclabili.

⁵ La Corte Costituzionale, con la sentenza del 20 luglio 2012 n. 199/2012, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'intera disciplina dei servizi pubblici locali introdotta dopo il referendum del 13 giugno 2011. La Corte ha, in particolare considerato incostituzionale l'articolo 4 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, sia nel testo originario che in quello risultante dalle successive modificazioni. Secondo la

sente l'affidamento diretto a proprie società interamente pubbliche, così come previsto dalla legislazione europea.

E' in ogni caso auspicabile che, a prescindere dalla linea politica seguita, trovino attuazione le misure proposte dalla Commissione, che consentirebbero — secondo gli studi forniti — di ridurre drasticamente l'impatto ambientale e le emissioni di gas ad effetto serra, entro determinate scansioni temporali, con specifico divieto di collocare in discarica i rifiuti riciclabili di plastica, metallo, vetro, carta e cartone, invitando — seppur perentoriamente — gli Stati membri ad impegnarsi ad abolire "quasi completamente" il collocamento in discarica entro il 2030, senza trascurare ogni altro tipo di rifiuto.

Non può sottacersi, come rimarcato nella stessa Comunicazione della Commissione, che il passaggio ad un'economia prevalentemente "circolare" comporta cambiamenti sistemici dalla progettazione dei prodotti ai modelli di mercato e di impresa e alle stesse modalità di consumo, con inevitabile incidenza sia sul piano tecnologico che su quello dei metodi di finanziamento e delle politiche economiche e sociali.

Non è da escludere, tuttavia, che, nonostante gli ottimi propositi della Commissione, certamente meritevoli di plauso, è presente il rischio di una reazione da parte di tutte quelle industrie, che avendo improntato il sistema produttivo su base lineare, potrebbero osteggiare la prospettata linea di sviluppo. E poiché è noto che le grandi industrie hanno notevole incidenza sulla stabilità dei Governi, i loro comportamenti potrebbero essere sostenuti dalle politiche dominanti nei vari Stati.

2. *L'anello mancante*

Le difficoltà presenti nella fase attuativa delle proposte avanzate nel corso del 2014, trovano riscontro nell'adozione, da parte della Commissione europea, di un nuovo pacchetto⁶ di misure sull'economia circolare, definito, nell'occasione,

Corte, le disposizioni contenute nell'articolo 4 impugnato violano il divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare desumibile dall'art. 75 della Costituzione. Dello stesso avviso, del resto, si era espresso A. LUCARELLI, *Primissime considerazioni a margine degli artt. 4 e 5 del decreto-legge n. 138 del 13 agosto 2011 e relativo impatto sui servizi pubblici locali*, in *Rivista telematica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2011, 3.

⁶ Il pacchetto, adottato in Bruxelles il 2 dicembre 2015, è stato predisposto dal gruppo centrale di coordinamento del progetto, co-presieduto dal primo Vicepresidente. Fanno parte del pacchetto oltre alle proposte di modifica della direttiva quadro 2008/98/CE relativa ai rifiuti, anche quelle di modifica delle direttive relative agli imballaggi e rifiuti di imballaggio, alle discariche di rifiuti, ai veicoli fuori uso, a pile ed accumulatori e rifiuti di pile ed accumulatori, ai rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche.

Frans Timmermans e dal Vicepresidente Jyrki Katainen e con la partecipazione, tra gli altri, del Commissario europeo per l'Ambiente, la pesca e gli affari Marittimi Kamenu Vella, che ne ha illustrato, in maniera articolata, il contenuto.

“ambizioso”, ma al contempo necessario, perché teso a incentivare, in maniera determinante, la transizione dell'Europa verso un'economia volta a rafforzare la competitività a livello mondiale, stimolando la crescita economica sostenibile e la creazione di nuovi posti di lavoro.

Scopo dichiarato è quello di ricavare il massimo valore e la massima utilizzazione dalle materie prime, prodotti e rifiuti a beneficio non solo dell'ambiente ma anche dell'economia mediante risparmi di energia e riduzione dell'emissioni di gas a effetto serra.

Il pacchetto, che contiene anche una comunicazione della Commissione dal titolo “L'anello mancante – Un piano d'azione dell'UE per l'economia circolare”⁷, comprende un piano di azione e proposte legislative riviste in materia di rifiuti.

Il piano d'azione, sostitutivo di quello elaborato nell'anno precedente, stabilisce, con maggiore organicità, un programma concreto di azioni, con misure che, con la pretesa di costituire l'anello mancante nell'economia circolare, coprono l'intero ciclo di vita del prodotto: dalla produzione al consumo fino alla gestione dei rifiuti e al mercato delle materie prime secondarie (mps)⁸.

⁷ Comunicazione COM(2015) 614/2 “Closing the loop - An EU action plan for the Circular Economy”.

⁸ La Corte di Cassazione, Sez. III pen., con sentenza n. 24427/2011, ha affermato che un rifiuto solido urbano non deve avere un “valore economico” per diventare a tutti gli effetti materia prima secondaria (mps). Qualsiasi rifiuto “recuperato”, secondo la Suprema Corte, pur essendo privo di un valore economico proprio potrà essere qualificato come materia prima secondaria qualora incontri la domanda di mercato, cioè di operatori interessati ad utilizzarlo come nuova merce (anche solo di paesi extra UE). Questa decisione dà attuazione alla direttiva 2008/98 (cessazione della qualifica di rifiuto) introdotta con il D.Lgs. n. 205/2010 che ha abrogato un articolo del Codice ambientale (il 181 bis) con il nuovo articolo “end of waste” (184 ter) il quale richiede solo che vi sia “un mercato o una domanda per tali sostanze o oggetti” indipendentemente dal valore economico di dette sostanze o oggetti quali rifiuti. Merita di essere segnalata anche Corte Cass. pen. n. 17823/2012, secondo cui l'utilizzo del materiale in un nuovo ciclo produttivo deve essere certo fin dal momento della sua produzione; pertanto deve escludersi tale qualifica nel caso in cui non sia dimostrata una preventiva organizzazione alla riutilizzazione. (Nel caso di specie, la Corte ha escluso che i residui derivanti da demolizione potessero essere considerati sottoprodotti o materie prime secondarie in quanto il loro riutilizzo era meramente eventuale e non era stato dimostrato – ad esempio, attraverso specifica ed espressa previsione nel progetto autorizzatorio con il titolo abilitativo – che detti residui fossero destinati, sin dalla fase della loro produzione, al preventivamente integrale riutilizzo per riedificazione, senza trasformazioni preliminari e senza compromissione della qualità ambientale).

E' il caso di puntualizzare che la differenza tra sottoprodotti (o residui di produzione) e materie prime secondarie (o *end of waste*) consiste nel fatto che i primi non sono ancora divenuti rifiuti (a monte), mentre le seconde sono già state rifiuti, tuttavia, utilizzabili a seguito di ulteriori trattamenti (a valle).

In dottrina si veda *Commento alla direttiva 2008/98/CE sui rifiuti*, Milano, 2009 (a cura di) F. GIAMPIETRO; *La nuova gestione dei rifiuti*, Milano, 2009; L. RAMACCI, *La nuova disciplina dei rifiuti*, 2006, nonché V. PAVONE, *La tutela dell'ambiente e l'inquinamento da rifiuti*, Milano, 2008, P. FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente dopo il D.Lgs. n. 4/2008*, Milano 2008.

Le azioni proposte, la cui scansione temporale viene definita dall'allegato al piano, hanno l'obiettivo di contribuire a "chiudere il cerchio" del ciclo di vita del prodotto attraverso un maggiore riciclaggio e riutilizzo, generando benefici sia per l'ambiente che per l'economia.

Le proposte legislative riviste sui rifiuti fissano obiettivi chiari per la riduzione degli stessi e stabiliscono un percorso a lungo termine per la loro gestione e riciclaggio. Esse riguardano principalmente i rifiuti urbani anche se non mancano alcuni obiettivi di riciclo dei rifiuti per materiali vari specificamente indicati. Infatti, fanno parte del pacchetto oltre alle proposte di modifica della direttiva quadro 2008/98/CE relativa ai rifiuti⁹, anche quelle di modifica delle direttive relative agli imballaggi e rifiuti di imballaggio¹⁰, alle discariche di rifiuti¹¹, ai veicoli fuori uso¹², a pile ed accumulatori e rifiuti di pile ed accumulatori¹³, ai rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche¹⁴.

Tra gli elementi più significativi delle proposte sui rifiuti vi sono:

- un obiettivo comune dell'UE per il riciclaggio del 65% dei rifiuti urbani entro il 2030;

- un obiettivo comune dell'UE per il riciclaggio del 75% dei rifiuti di imballaggio entro il 2030;

- un obiettivo vincolante di collocamento in discarica sino ad un massimo del 10% dei rifiuti urbani entro il 2030;

- il divieto di conferimento in discarica dei rifiuti raccolti in modo differenziato, con l'adozione di misure concrete per promuovere il riutilizzo e stimolare simbiosi industriale, trasformando il sottoprodotto di un settore in materia prima per un altro settore;

- incentivi economici per i produttori a mettere prodotti più ecologici sul mercato, incoraggiando il recupero e il riciclaggio (come per imballaggi, batterie, apparecchiature elettriche ed elettroniche, veicoli).

La Commissione europea sottolinea che la realizzazione delle azioni del pacchetto sull'economia circolare richiederà un coinvolgimento sul lungo termine di

⁹ Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive (GU L 312 del 22.11.2008, p. 3).

¹⁰ Direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 1994, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio (GU L 365 del 31.12.1994, p. 10).

¹¹ Direttiva 1999/31/CE del Consiglio, del 26 aprile 1999, relativa alle discariche di rifiuti (GU L 182 del 16.7.1999, p. 1).

¹² Direttiva 2000/53/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 settembre 2000, relativa ai veicoli fuori uso (GU L 269 del 2.10.2000, p. 34).

¹³ Direttiva 2006/66/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e che abroga la direttiva 91/157/CEE (GU L 266 del 26.9.2006, p. 1).

¹⁴ Direttiva 2012/19/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 luglio 2012, sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (GU L 197 del 24.7.2012, p. 38).

tutti gli attori a tutti i livelli: Stati membri, Regioni e città, imprese e cittadini. Gli Stati membri sono chiamati ad integrare la strategia europea con azioni a livello nazionale, prevedendosi, tuttavia, che 7 Paesi (Estonia, Grecia, Croazia, Lettonia, Malta, Romania e Slovacchia) beneficino di 5 anni in più per il raggiungimento degli obiettivi fissati.

Non sono mancate critiche al pacchetto presentato dalla attuale Commissione Juncker perché ritenuto fortemente depotenziato, rispetto al progetto iniziale, a tutto favore delle varie *lobby*, e segnatamente di quella degli inceneritori.

Si evidenzia che, mentre l'obiettivo di riciclo dei rifiuti urbani, che era del 70% al 2030 nella prima proposta, scende ora al 65%, con Estonia, Grecia, Croazia, Lettonia, Malta, Romania, Slovacchia, che - come appena riferito - potranno chiedere una proroga di 5 anni. Scende, ancora, dall'80 al 75% l'obiettivo di riciclo degli imballaggi al 2030.

Scendono anche in percentuale gli obiettivi sulla riduzione del conferimento in discarica essendo previsto che possano finire in discarica nel 2030 fino al 10% dei rifiuti domestici, compresi rifiuti riciclabili o compostabili, mentre quello precedente fissava, per la stessa data, un massimo del 5% per i rifiuti non pericolosi di origine domestica ed escludeva quelli riciclabili o compostabili.

Inoltre, la raccolta separata della frazione organica sarebbe dovuta essere obbligatoria ovunque entro il 2025, mentre nell'attuale pacchetto si parla di organizzarla ovunque entro il 2025 laddove si dimostri possibile sul piano tecnico, economico e ambientale, a tutto vantaggio

- è il caso di aggiungere - di eventuali anche se probabilmente "acrobatiche" argomentazioni dimostrative ad opera della *lobby* degli inceneritori. Il pacchetto sarebbe, poi, carente di misure specifiche per l'eliminazione dai prodotti di sostanze tossiche, che ne impediscono il riciclo mettendo in pericolo la salute anche di chi li produce.

3. *Considerazioni conclusive*

Il pacchetto "economia circolare" invia un incisivo segnale agli operatori economici mediante una dimostrazione, non da tutti condivisa, di come l'UE stia utilizzando tutti gli strumenti di cui dispone per trasformare la propria economia, aprendo la strada a nuove opportunità commerciali, stimolando la competitività, creando numerosi posti di lavoro in Europa, preservando nel contempo risorse preziose e sempre più scarse, riducendo l'impatto ambientale legato al loro impiego e iniettando nuovo valore nei materiali di scarto.

E questo segnale non solo intende fornirlo enumerando le misure occorrenti per cambiare l'intero ciclo di vita del prodotto, che non si concentrano unicamente sulla fase di fine vita, ma anche e soprattutto indicando i nuovi incentivi che, nel concreto, dovrebbero fare emergere progressivamente modalità innovative e più efficaci di produzione e di consumo.

Su questo secondo versante le azioni chiave, adottate o da realizzare nel corso del mandato dell'attuale Commissione, includono finanziamenti per oltre 650 milioni di euro provenienti da Orizzonte 2020 e per 5,5 miliardi di euro dai fondi strutturali; azioni per ridurre i rifiuti alimentari, compresa una metodologia comune di misurazione, una migliore indicazione della data di consumo, e strumenti per raggiungere l'obiettivo di sviluppo sostenibile globale di ridurre della metà i rifiuti alimentari entro il 2030; lo sviluppo di norme di qualità per le materie prime secondarie al fine di aumentare la fiducia degli operatori nel mercato interno; misure nell'ambito del piano di lavoro 2015-2017 sulla progettazione eco-compatibile per promuovere la riparabilità, longevità e riciclabilità dei prodotti, oltre che l'efficienza energetica; la revisione del regolamento relativo ai concimi, per agevolare il riconoscimento dei concimi organici e di quelli ricavati dai rifiuti nel mercato interno e sostenere il ruolo dei bionutrienti; una strategia per le materie plastiche nell'economia circolare, che affronta questioni legate a riciclabilità, biodegradabilità, presenza di sostanze pericolose nelle materie plastiche e, nell'ambito degli obiettivi di sviluppo sostenibile, quello di ridurre in modo significativo i rifiuti marini; una serie di azioni in materia di reimpiego delle acque, tra cui una proposta legislativa sulle prescrizioni minime per il riutilizzo delle acque reflue. La presenza nella comunicazione "l'anello mancante" di un calendario preciso per le azioni proposte e di un piano per un quadro di monitoraggio per l'economia circolare, lascia auspicare un felice esito della "operazione", nonostante le indubbe difficoltà per la sua realizzazione; difficoltà non di certo sottovalutate dalla attuale Commissione Juncker, laddove - come evidenziato da Legambiente - ha ritenuto di depotenziare alcune misure previste nel precedente progetto. Ma questo depotenziamento, pur valutato da alcuni in termini negativi, può anche essere interpretato come espressione di concretezza e, per ciò stesso, da considerarsi in una prospettiva, se non di certa, almeno di probabile realizzazione del progetto.

Instrumentos ambientales brasileños

SILVIA REGINA SIQUEIRA LOUREIRO OLIVEIRA

1. Introducción. - 2. Instrumentos de protección ambiental en brasil. - 3. Conclusión.

1. *Introducción*

La supervivencia de la raza humana es primordial cuando hablamos de preservación ambiental y no es algo alejado, sino una preocupación del tiempo presente, para llegar a tener futuro con buena calidad de vida.

La protección ambiental debe ser una preocupación de todos los países del globo. La humanidad puede separarse en culturas, lenguas y delimitaciones territoriales diferentes, pero así mismo, continúa íntimamente entrelazada entre sí por el mismo espacio *vivendi*, somos seres con una dependencia basilar de los recursos naturales, y su escasez o degradación nos afecta con la misma intensidad que nuestros actos en relación a la naturaleza, es el efecto boomerang.

Transformar las actitudes y hábitos es primordial para continuar avanzando. Mientras el mundo evalúe nosotros tenemos que progresar con él si queremos seguir adelante y obtener una buena calidad de vida para las generaciones futuras.

Combinar el progreso social y el crecimiento económico, con la preservación ambiental es un desafío para las nuevas generaciones. Asociar economía a medioambiente es una forma de contención de la destrucción del medio. También es imprescindible que este tipo de crecimiento no reduzca la actividad económica y la capacidad de las futuras generaciones para continuar el proceso, es decir que el bienestar social no sea decreciente en el tiempo¹.

¹ L.M. LEJARRIAGA CASTRO, *Crecimiento Económico y Medioambiente*, Revista ICE, Economía y Medioambiente, 2009, 847, Marzo-Abril, p. 109.

Así que, Brasil con su posición geográfica de gran importancia por tener en su dominio la amazonia, la gran selva tropical, que influye en las corrientes de aire de todo el globo, también está haciendo este movimiento hacia la protección ambiental y ha conseguido avances importantes en la última década. No obstante, queda un largo camino hasta llegar a un ideal de preservación y protección medioambiental.

Aunque con sus diferencias de fauna y flora en relación a los países europeos, los instrumentos jurídicos son semejantes en muchos aspectos, algunos de los cuales describimos a continuación.

2. *Instrumentos de protección ambiental en brasil*

Antes de que hablemos de los instrumentos de protección ambiental, haremos una explicación en general de los instrumentos procesales civiles estipulados por el nuevo Código Procesal Civil² brasileño, que se dividen en: Proceso de Conocimiento, Procedimientos Especiales y Proceso de Ejecución:

- En el proceso de conocimiento se hace un examen de mérito y entrega la prestación jurisdiccional de condenación, declaración y constitutiva/desconstitutiva de derechos;

- Los Procedimientos Especiales también son procesos de conocimiento, con la entrega de prestación judicial de mérito, que, sin embargo, se diferencian del primero en seguir ritos procesales distintos, estipulado por el Código Procesal Civil Brasileño y por otras leyes con especialidades.

- En el Proceso de Ejecución se obliga al cumplimiento de decisiones judiciales o de títulos extrajudiciales por medios ejecutivos judiciales.

El proceso cautelar previsto en un libro en apartado del antiguo código procesal fue suprimido y ahora en el nuevo código procesal civil fue incluido en el Libro I, Título IX, con el título de: “Tutela de Urgencia y Tutela de Evidencia”, quedandose una medida más amplia, que todavía continua para garantías de tutelas jurisdiccionales.

Sin embargo, en tutela civil, gran parte de las acciones para protección ambiental siguen por el procedimiento especial, con leyes de especialidades específicas, tales como Mandamiento de Seguridad Colectivo, la Acción Popular y la Acción Civil Pública.

Además, en las normas brasileñas son algunos de los instrumentos³ que sirven para la protección ambiental:

² Ley Brasil n. 13.105/2015, de 16 de marzo, Código Procesal Civil Brasileño. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm#art1046. Acceso en: 16.10.2015.

³ MIRRA, ÁLVARO LUIZ VALERY, *Ação Civil Pública e a Reparação do Dano ao Meio Ambiente*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002, p. 138.

1) La acción directa de inconstitucionalidad de ley, para leyes y actos normativos que contraríen la Constitución Federal brasileña⁴.

2) La acción de inconstitucionalidad por omisión⁵, es una acción para dar efectividad a la norma constitucional en caso de omisión de cualquiera de los Poderes del Estado u órgano administrativo en hacer la norma reguladora infraconstitucional, puesto que la Constitución tiene una gran cantidad de temas que necesitan de normas infraconstitucionais que sean regulados para tener efectos internos. Y esa acción tiene por objetivo provocar al órgano judicial para que reconozca la demora en la producción de la norma infraconstitucional y determine al poder administrativo que haga la norma en 30 días.

3) La acción popular⁶, que sirve para anulación o declaración de nulidad de actos administrativos que son lesivos al medio ambiente y su reparación⁷.

4) Mandamiento de seguridad colectivo⁸, para anulación o declaración de nulidad de actos administrativos lesivos al medio ambiente.

5) Mandado judicial⁹, para casos de que la ausencia de normas de reglamentación se torne inviable el ejercicio de derecho de todos a un medio ambiente saludable y equilibrado.

⁴ Art. 103 de la Constitución Federal brasileña: “Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: I - o Presidente da República; II - a Mesa do Senado Federal; III - a Mesa da Câmara dos Deputados; IV a Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal; VI - o Procurador-Geral da República; VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; VIII - partido político com representação no Congresso Nacional; IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.” Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acceso en 10.02.2016.

⁵ Art. 103, § 2 de la Constitución Federal brasileña: “Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias”.

⁶ Art. 5 LXXIII de la Constitución Federal brasileña: “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;”

⁷ Ley Brasil n. 4.117 de 29.06.1965, que regula la acción popular. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4717.htm. Acceso en 11.02.2016.

⁸ Ley Brasil n. 12.016 de 07.08.2009, que regula el Mandamiento de seguridad Colectivo. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112016.htm. Acceso en 10.02.2016

⁹ Art. 5, LXXI de la Constitución Federal brasileña: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: “...LXXI - conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania.” Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acceso en 10.02.2016.

6) Acción Civil, uno de los instrumentos jurídicos más importantes para la protección ambiental brasileña es la Acción Civil Pública que tiene un procedimiento especial estipulado por una ley con especialidades (Ley n. 7.347, de 24 de julio de 1985)¹⁰. Que abajo abordaremos algunos de sus aspectos.

También son utilizados otros instrumentos en el ámbito administrativo y penal que no abordaremos en este trabajo.

Es bueno observar, que incluso teniendo intereses supraindividuales, una de las características de la protección ambiental brasileña, es no ser al Estado el titular único para interponer medidas de protección y prevención de los daños al ambiente, porque muchas veces es el propio Estado el culpable de dichos daños, de ahí la importancia de permitir la participación popular en la defensa del medio ambiente¹¹.

También, la Acción Civil Pública trae algunas características¹² importantes, tales como la protección de intereses difusos y colectivos: al medio ambiente, al consumidor y a los bienes e intereses con valor artístico, estético, histórico, paisajístico y turísticos; dar acceso al Poder judicial a las asociaciones; una mayor valorización del Ministerio Fiscal en el ámbito civil; la creación del fondo de recursos que vienen de las condenas en las acciones judiciales para recuperar los bienes y los intereses dañados.

La ley de Acción Civil Pública dispone de la responsabilidad por daños morales y patrimoniales causados al medio ambiente. El foro competente para la interposición de esta acción es el local donde ocurrió el daño, y la competencia para su interposición es del Ministerio Fiscal, (que no siendo parte, actúa como fiscal de la ley), al Defensor público (letrado del gobierno), al Estado Federal, a los Distritos, ayuntamientos, autarquías, empresas públicas, fundaciones o sociedades de economía mixta y asociaciones que se constituirán a más de un año en los términos de la ley civil e incluye entre sus finalidades institucionales la protección del medio ambiente.

En esta acción también podrán interponerse medidas cautelares con la finalidad de evitar daños más grandes, es muy importante saber que el objetivo de esta tutela cautelar, llamada tutela provisional por el nuevo código civil es dar garantía o al otro proceso llamado principal, y podrá interponerse antes o dentro del propio proceso principal como medida incidental.

El objeto de condena de la Acción Civil Pública puede ser en efectivo o el cumplimiento de una obligación de hacer o no hacer. En este caso la condena es

¹⁰ Ley Brasil n. 7.347/1985, de 24 de julio, de Acción Civil Pública de daños causados al Medio Ambiente. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm. Acceso en 11.10.2015.

¹¹ MIRRA, ÁLVARO LUIZ VALERY, *Ação Civil Pública e a Reparação do Dano ao Meio Ambiente*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002, p. 138.

¹² MACHADO PAULO AFFONSO LEME, *Direito Ambiental Brasileiro*, 22ª edición, São Paulo, Editora Malheiros, 2014, p. 433.

una forma de poner freno a la misma práctica en el futuro y para constreñir a la persona que no cometa esos daños de nuevo. Sin embargo, si la condena es en efectivo debe ser tenido en cuenta la proporcionalidad, entre la posibilidad del pagador y de la magnitud de los daños causados. Y también las agencias gubernamentales legítimas pueden tomar el compromiso de las partes interesadas de ajustar su conducta a las exigencias legales, a través de un documento que tendrá eficacia de título ejecutivo extrajudicial.

Sin embargo, la condena en dinero sólo tiene sentido cuando la reconstrucción de la parte dañada no es posible¹³. El *quantum debeatur* en materia de daño ambiental es muy difícil y no siempre es posible volver el medio ambiente al *statu quo ante*.

Mientras que los ciudadanos comunes no pueden proponer la Acción Civil Pública, pueden hacer denuncia al Ministerio Fiscal dando información sobre los hechos que constituyen el objeto de la acción y que les muestra los elementos de convicción. Para hacer esta denuncia, el ciudadano podrá solicitar a las autoridades certificados y las informaciones que se consideren necesarias, le deben ser dadas a él en el plazo de 15 (quince) días. Solo en los casos en que la ley impone el secreto, puede ser negada la información del certificado, en cuyo caso la acción podrá proponerse sin esos documentos, dejando al juez que los ordene.

Y también si los jueces y tribunales tuvieran conocimiento sobre hechos que puedan dar lugar a la interposición de esta acción, remitirán piezas al Ministerio Fiscal para la acción apropiada.

Los Ministerios Fiscales tienen un papel primordial en este tipo de acción, es posible que tenga bajo su presidencia, investigación civil, o podrá pedir en cualquier órgano público o particular, certificados, informaciones, pruebas, en el plazo estipulado, que no podrá ser menor que 10 (diez) días hábiles. La recusa, denegación, retraso u omisión de datos técnicos necesarios para la presentación de una acción civil al Ministerio Fiscal es un delito, castigado con pena de prisión de uno (1) a tres (3) años, más una multa de diez (10) a mil (1.000) Obligaciones Reajustables del Tesoro Nacional – ORTN.

Sin embargo, si el Fiscal entiende que falta fundamentación para interponer una acción civil pública puede cerrar la investigación y remitirla en 3 (tres) días al Consejo Superior del Ministerio Fiscal para homologación.

La acción civil pública es para proteger derechos transindividuales, difusos e individuales y su efectividad en la defensa del medio ambiente es de fundamental importancia para la población brasileña.

El gobierno brasileño ha dado pasos significativos para combatir la destrucción del medio ambiente, también la educación ambiental de las personas está tomando proporciones más grandes en la medida en que tsunamis y grandes catástrofes afectan el globo terrestre y no causan buena impresión a la gente.

¹³ E. MILARÉ, *A Ação Civil Pública na Nova Ordem Constitucional*, Saraiva, São Paulo, 2004, p. 418.

3. *Conclusión*

La efectividad de la Acción Civil Pública en ámbito interno brasileño ha sido notable, este instrumento puede traer una eficacia en los intereses defendidos con un debido empeño de los jueces y ministerio fiscal.

Frente a la importancia del tema a nivel mundial, Brasil está perfeccionando sus legislaciones en ámbito ambiental, para intentar acompañar el acelerado desarrollo y las consecuencias catastróficas que este tiene sobre el medio en que vivimos.

Sin embargo, en cuanto estas transformaciones no pasan o van muy despacio es necesario que los gobiernos hagan normas que regulen y las actitudes de las personas en relación al medio en que vivimos.

Con el avance económico acelerado que estamos viviendo en este siglo la destrucción ambiental también está en ritmo aligerado, entonces la actuación estatal es imprescindible en este momento y los instrumentos sancionatorios son formas de regulación y contención de los abusos que la naturaleza está sufriendo, para que tengamos un futuro garantizado de buena calidad de vida.

Quattordici libri sul cambiamento climatico: una rassegna

- MARCELLO DI PAOLA, *Cambiamento climatico: Una piccola introduzione*, LUISS University Press, pp. 150.
- ANDREA MERUSI, ANTONIO BODINI, *La sfida di oggi: Il cambiamento climatico e il rapporto tra uomo e natura*, Infinito edizioni, solo ebook.
- ANTHONY GIDDENS, *La politica del cambiamento climatico*, Il Saggiatore, 2015, pp. 287.
- HÉLÈNE GÉLI, JEAN-FRANÇOIS SOUSSANA, *Le changement climatique: Ce qui va changer dans mon quotidien*, Quae éditions, pp. 167.
- VALÉRY LARAMÉE DE TANNENBERG, YVES LEERS, *Menace sur le vin: Les défis du changement climatique*, Buchet-Chastel, pp. 124.
- RONALD D. GERSTE, *Wie das Wetter Geschichte macht: Katastrophen und Klimawandel von der Antike bis heute*, Klett-Cotta Verlag, pp. 288.
- HANS JOACHIM SCHELLNHUBER, *Selbstverbrennung: Die fatale Dreiecksbeziehung zwischen Klima, Mensch und Kohlenstoff*, C. Bertelsmann Verlag, pp. 790.
- JOSEPH ROMM, *Climate Change: What Everyone Needs to Know*, Oxford University Press, pp. 328.
- ELISABETH KOLBERT, *The Sixth Extinction: An Unnatural History*, Henry Holt & Company, pp. 319. Edizione italiana: *La sesta estinzione. Una storia innaturale*, Neri Pozza pp. 322.
- GEORGE MARSHALL, *Don't Even Think About It: Why Our Brains Are Wired to Ignore Climate Change*, Bloomsbury USA, pp. 272.
- ANDREW HOFFMAN, *How Culture Shapes the Climate Change Debate*, Stanford Briefs, pp. 120.
- FRANK P. INCROPERA, *Climate Change: A Wicked Problem: Complexity and Uncertainty at the Intersection of Science, Economics, Politics, and Human Behavior*, Cambridge University Press, pp. 364.
- ANDREW JONES, *Climate Change: The Climate Change Agenda: World Government, Carbon Taxes and Population Control*, Amazon Digital Services LLC, solo ebook.
- J.ABBOT, J.S. ARMSTRONG, A.BOLT, *Climate Change: The Facts*, Stockade Books, pp. 336.

In tema di cambiamento climatico, il 2015 è stato un anno denso di avvenimenti. Nel corso dell'anno, è stata in preparazione la COP 21, che si sarebbe poi conclusa

nel dicembre con l'accordo di Parigi. Su questa conferenza, per la quale da anni lavoravano gli esperti del settore, erano riposte le attese dei movimenti ambientalisti e le speranze di raggiungere un accordo a livello globale, sostitutivo del Protocollo di Kyoto, scaduto da tempo e rivelatosi sostanzialmente inefficace.

Poi, per la prima volta erano comparse decisioni con le quali Autorità giudiziarie, prima fra tutte, la corte olandese dell'Aja, avevano affermato che la protezione dal cambiamento climatico non era una materia riservata ai governi e al potere legislativo, ma costituiva anche materia di intervento del giudice, a tutela del diritto alla salute delle collettività. Un mutamento di rotta sostenuto, a livello teorico, dal documento di Oslo, preparato dagli esperti di diritto dell'ambiente di molti paesi.

A ciò si aggiunge che il 2015 è stato anche l'anno più caldo da moltissimi decenni: per molti la conferma del fatto che il cambiamento climatico è in atto.

Ho voluto quindi vedere in che misura ci sia stato nel corso dell'anno un riscontro a livello di divulgazione scientifica, partendo dal presupposto che i libri di carattere informativo su temi che richiedono specifiche competenze in discipline scientifiche e tecniche da un lato rispondono a una domanda di conoscenza proveniente dalle collettività cui si rivolgono e dall'altro formano l'opinione e i giudizi di queste stesse collettività: chi non legge, non si informa o non ha la possibilità di essere informato, sarà inevitabilmente vittima di pregiudizi e adesioni fideistiche.

Ecco come ho condotto la mia indagine.

Ho limitato la ricerca a Italia, Francia, Germania e Stati Uniti.

Ho utilizzato il sito Amazon dei vari Paesi; escludendo i libri puramente accademici, ho preso in considerazione i libri pubblicati nel 2015 in materia di cambiamento climatico (con qualche eccezione, come si vedrà).

Possono essermi sfuggiti libri che non indicano nel titolo le parole chiave che ho utilizzato oppure libri pubblicati da case editrici che Amazon non immette nel suo circuito.

E' interessante notare che quasi tutti i libri sono anche leggibili su *kindle* e quindi sono accessibili sotto forma di *ebook* a un pubblico più vasto e a prezzi in genere più contenuti dell'edizione cartacea.

Rispondo subito a una domanda ovvia. Non ho letto integralmente tutti i libri oggetto della rassegna. Per molti, ho scelto di effettuare una lettura delle parti che ritenevo più significative. Per pochissimi, ho utilizzato le recensioni già esistenti.

In Italia, sul sito www.amazon.it, risultano pubblicati nel 2015 due libri sull'argomento.

Il libro di Marcello Di Paola, *Cambiamento climatico: Una piccola introduzione* pubblicato proprio qualche settimana prima della COP di Parigi offre in poche pagine, le nozioni fondamentali in materia. È quindi rivolto a chi per la prima volta vuole comprendere qualcosa di questo argomento. Analogo per contenuto e semplicità e per chi vuole avere una prima introduzione al tema, maggiormente focalizzata sulle emergenze ambientali italiane (frane, alluvioni e siccità) è il libro di Andrea Merusi e Antonio Bodini, *La sfida di oggi: Il cambiamento climatico e il rapporto tra uomo e natura*.

In realtà, figura nel sito anche il libro di Anthony Giddens, *La politica del cambiamento climatico*. In realtà, è la traduzione di un saggio pubblicato in Gran Bretagna nel 2013 (*The politics of climate change*) che ha avuto grande diffusione, anche per l'autorevolezza dell'autore. La tesi di Giddens è che il cambiamento climatico è gravemente sottovalutato perché sono trascurati i pericoli rispetto a problemi politici e economici ed anche di carattere ambientale, che paiono più urgenti. Dal punto di vista operativo, Giddens ritiene che tutti i governi dovrebbero attivarsi invece di attendere soluzioni elaborate a livello internazionale.

Due sono i libri pubblicati in Francia (e indicati su www.amazon.fr).

Il libro di Hélène Géli e Jean-François Soussana – la prima una giornalista scientifica, mentre il secondo è direttore scientifico dell'INRA (Institut national de la recherche agronomique) e membro del GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat), *Le changement climatique: Ce qui va changer dans mon quotidien* - espone, in un volume di piacevole lettura, gli effetti entro qualche decennio del cambiamento climatico per gli abitanti delle città europee, raccogliendo brevi saggi di esperti e specialisti di vari settori sulle modifiche che potrà subire la vita quotidiana nel 2050 nei paesaggi, nei trasporti, nelle destinazioni turistiche, nell'alimentazione. Specificatamente agli effetti del cambiamento climatico sulla produzione vitivinicola francese è dedicato il secondo libro pubblicato in Francia nel corso dell'anno: Valéry Laramée de Tannenberg, Yves Leers, *Menace sur le vin : Les défis du changement climatique*, Buchet-Chastel. Gli Autori indagano sugli effetti del cambiamento climatico sulla produzione vitivinicola francese, facendo seguito a un rapporto pubblicato nel 2013 dall'Accademia americana delle scienze, che preannunciava la scomparsa di grandi aree coltivate a vigneto in Australia, Sudafrica, California mentre in Italia, Francia e Spagna gli effetti, seppur meno gravi, sarebbero stati comunque imponenti.

Due i libri pubblicati nel 2015 anche in Germania (www.amazon.de). Giunto nel gennaio del 2016 alla 3° edizione è il libro di Ronald D. Gerste, un medico che scrive di storia della medicina e di storia e politica degli Stati Uniti (è anche da anni un *columnist* per il *Neue Zürcher Zeitung*). Nel volume *Wie das Wetter Geschichte macht: Katastrophen und Klimawandel von der Antike bis heute* (Come il tempo fa la storia: Catastrofi e cambiamenti climatici dall'antichità ad oggi), l'autore si sofferma su variazioni climatiche e ambientali di varia durata e di varia intensità verificatesi nella storia e analizza come esse abbiano influito sulla società e sulla cultura delle collettività interessate, concludendo in molti casi che gli effetti sono stati assai più consistenti di quanto in genere non si pensi (è l'idea sviluppata da Jared Diamond nel suo noto libro *Collapse: How Societies Choose to Fail or Succeed*).

Di Hans Joachim Schellnhuber, uno dei maggiori esperti europei del settore, direttore del Potsdam-Institut per le ricerche sul clima (PIK), docente di fisica teoretica è un libro impegnativo, di quasi 800 pagine, ma davvero meritevole di una traduzione in italiano: *Selbstverbrennung: Die fatale Dreiecksbeziehung zwischen Klima, Mensch und Kohlenstoff* (Autodistruzione: il fatale rapporto trilaterale tra clima, umanità

e anidride carbonica) C. Bertelsmann Verlag, pp. 790. L'autore sostiene da anni che politica, economia e società civile ignorano le drammatiche conseguenze del cambiamento climatico. Il libro, preparato appositamente per offrire dati, documentazione e tutte le informazioni necessarie in vista della COP di Parigi, offre una approfondita documentazione del problema e, soprattutto, offre la dimostrazione che, senza urgenti interventi ad ogni livello – politico, economico, sociale – la temperatura aumenterà entro la fine del secolo non di 2° gradi (la soglia massima indicata dall'IPCC) ma di 3 o 4° C. Il libro ha finalità divulgative, anche se, in alcuni punti, prevale un taglio più accademico. Assai utili sono carte, diagrammi, statistiche che corredano i testi.

Più nutrito è il panorama della pubblicistica negli Stati Uniti, in Gran Bretagna e nei paesi anglofoni (i libri su www.amazon.com e su Amazon.co.uk sono per lo più i medesimi).

Due libri sono in testa al mio elenco.

Sul piano strettamente divulgativo, va collocato Joseph Romm, *Climate Change: What Everyone Needs to Know*. L'autore è stato qualificato nel 2009 dalla rivista Time "eroe dell'ambiente" ed è stato incluso dalla rivista Rolling Stone tra i 100 personaggi che stanno reinventando gli Stati Uniti. Il libro è incluso in una collana della Oxford University che si propone di illustrare i temi più importanti del nostro tempo e offre un completo aggiornamento su tutti gli aspetti scientifici, economici e sociali del cambiamento climatico. Romm chiarisce che non si tratta di un tema che una persona istruita dovrebbe conoscere: è un tema che tutti devono conoscere ora perché fra breve avrà un impatto sulla società assai maggiore di quella di *Internet*.

Ci sono poi due libri che ho introdotto abusivamente in questa rassegna, perché in realtà sono del 2014.

Ma non ho potuto evitare di segnalarli.

Sul piano più letterario c'è il bellissimo libro di Elisabeth Kolbert, *The Sixth Extinction: An Unnatural History* (c'è l'edizione italiana: *La sesta estinzione. Una storia innaturale*). Il libro, che ha vinto il Premio Pulitzer è, come ho detto, del 2014 ed è del 2014 anche l'edizione italiana; del 2015 è la 6° edizione in inglese; l'ho incluso nella rassegna perché è un libro straordinario, da molti paragonato a *Primavera silenziosa* di Rachel Carson. Kolbert, giornalista scientifica per il *New Yorker*, mescola scienza, storia e reportage sul campo da varie località del mondo per dimostrare che gli effetti del cambiamento climatico sono già in corso ed è soprattutto già in corso un'estinzione di massa che coinvolge molte specie. Il secondo libro che non dovrebbe essere inserito in questa rassegna (nel 2015 è solo uscita l'edizione tascabile) è di George Marshall, un ambientalista da molti anni attivo in Greenpeace e nella Rainforest Foundation, si occupa prevalentemente della comunicazione dei temi riguardanti il cambiamento climatico. In questo libro, *Don't Even Think About It: Why Our Brains Are Wired to Ignore Climate Change*. L'Autore spiega le ragioni psicologiche per le quali anche coloro che sanno che il cambiamento climatico è un fatto reale poi si comportano come se non lo fosse. È un libro-inchiesta, nel quale l'autore intervista scienziati, ambientalisti, personaggi politici e perfino un gruppo di attivisti

texani dei Tea-Party che negano l'esistenza del fenomeno. La risposta dell'Autore è che spesso i valori e i pregiudizi prevalgono anche sui fatti e sulla conoscenza, facendo in modo che la gente si schieri con chi condivide quei valori, evitando di compiere verifiche o accertamenti autonomi, anche perché l'evoluzione ci ha portato ad ignorare rischi di eventi lontani nel tempo.

Analogamente al libro di Marshall, anche l'agile volume di Andrew Hoffman, un docente di economia sostenibile, *How Culture Shapes the Climate Change Debate Paperback*, Stanford Briefs, 120 pp., si sofferma sugli aspetti culturali e psicologici del cambiamento climatico, osservando che, quantomeno negli Stati Uniti, il contrasto riguarda non tanto gli aspetti scientifici, ma visioni contrapposte del mondo. A fronte di ciò, l'impegno degli scienziati per far comprendere a tutti la realtà e i dati che caratterizzano il fenomeno non può essere sufficiente se non si riescono a superare le barriere ideologiche.

Frank P. Incropera, *Climate Change: A Wicked Problem: Complexity and Uncertainty at the Intersection of Science, Economics, Politics, and Human Behavior*. L'Autore, docente di ingegneria, offre un panorama completo dei problemi che debbono essere affrontati per contenere il cambiamento climatico; quindi tratta gli aspetti scientifici, le varie opzioni tecnologiche disponibili, le conseguenze economiche di ciascuna scelta e anche i condizionamenti derivanti dalla politica e dalla geopolitica e dagli aspetti etici coinvolti.

Il libro di Andrew Jones, *Climate Change: The Climate Change Agenda: World Government, Carbon Taxes and Population Control*, tratta i problemi, veri e fittizi, del cambiamento climatico soprattutto soffermandosi sui temi della produzione di cibo e si propone di illustrare come il mondo cambierà, e come già sta cambiando, a seguito dei mutamenti del clima.

Infine, il libro di J. Abbot, J.S. Armstrong, A. Bolt, *Climate Change: The Facts*, è un'antologia che raccoglie scritti di scienziati e esperti sui vari temi del cambiamento climatico, dando ampio spazio anche a coloro che ne contestano l'esistenza o gli effetti¹.

STEFANO NESPOR

FABRIZIO LORENZOTTI, BARBARA FENNI (a cura di), *I principi del diritto dell'ambiente e la loro applicazione*, Editoriale Scientifica, 2015, pp. 226.

Questo volume raccoglie gli atti del Convegno "I principi in materia di diritto dell'ambiente" organizzato nel giugno 2014 dal Consorzio per l'alta formazione e lo sviluppo della ricerca scientifica in diritto amministrativo di Osimo e affronta le tematiche più attuali del diritto ambientale.

¹ La recensione è stata pubblicata anche sul sito online *Scienzainrete*, con il titolo "Il cambiamento climatico in libreria".

Lo scritto introduttivo, a cura del prof. M. Cafagno, costituisce -di fatto- il manifesto programmatico dell'opera: l'ambiente è qualificato come "bene comune con valore di lascito", caratterizzato, citando direttamente Garret Hardin, da "elevati costi di esclusione e rivalità nel consumo". La tutela dell'ambiente non può pertanto essere garantita da politiche conservative, ma deve essere concepita secondo una prospettiva dinamica perché è una risorsa per sua natura consumabile. Il 'lascito' è il prodotto della responsabilizzazione delle generazioni presenti nei confronti di quelle future cui deve essere consegnato un ecosistema in grado di soddisfare anche i loro bisogni.

Questa tesi costituisce il presupposto sul quale si fondano gli altri contributi, che analizzano i principi di matrice comunitaria introdotti nel T.U. ambientale agli articoli 3 *bis* - 3 *sexies* dal D.Lgs. n. 4/2008: vengono affrontati, quali corollari dell'ambiente come "bene comune", i principi di precauzione e dello sviluppo sostenibile, e i meno trattati principi di sussidiarietà e di partecipazione.

Trova spazio in ben due contributi anche il principio "chi inquina paga" con particolare riferimento alle bonifiche e all'aspetto ripristinatorio: secondo il prof. E. Ferrari, autore del primo saggio, se l'ambiente appartiene alla categoria dei beni comuni, questi non sono per loro natura suscettibili di impossessamento ma sono tuttavia limitati. Non possono essere oggetto di scambio e quindi non hanno un prezzo. In quanto limitati il loro consumo o distruzione da parte di un persona diminuisce o elimina la possibilità di utilizzarli da parte di un'altra persona. L'aspetto ripristinatorio è quindi centrale nella politica del danno ambientale e delle bonifiche dei siti contaminati.

Il contributo successivo, ad opera del prof. De Leonardis, offre una visione che potremmo definire 'antropocentrica' secondo cui la funzione primaria delle bonifiche è la tutela della salute e, quindi, la sua disciplina starebbe a cavallo tra il diritto dell'ambiente e il diritto sanitario.

Il volume si chiude con un'interessante riflessione sul rapporto tra tutela dell'ambiente e il principio dell'equilibrio di bilancio, recentemente introdotto nella Carta Costituzionale, che può essere considerato come principio generale nuovo del diritto dell'ambiente.

GIULIA GAVAGNIN

Hanno collaborato a questo numero

Valentina Cavanna, avvocato e cultore della materia presso la cattedra di Istituzioni di Diritto Pubblico al Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Genova.

Gianpiero Coletta, professore aggregato di diritto pubblico costituzionale al Dipartimento di Giurisprudenza della Seconda Università degli Studi di Napoli.

Carlo Luca Coppini, avvocato in Milano, esperto in materia ambientale.

Laura Corti, avvocato in Milano nel settore del diritto amministrativo.

Sonia Costa, avvocato in Milano si occupa prevalentemente di diritto civile, commerciale e ambientale

Joseph Dimento, professor, School of Law, University of California, Irvine (UCI).

Umberto Fantigrossi, avvocato in Milano. Dottore di Ricerca in Diritto amministrativo. Professore a contratto presso la Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Castellanza (LIUC) (Diritto pubblico dell'economia, Diritto amministrativo e Diritto ambientale).

Giulia Gavagnin, avvocato del Foro di Venezia con studio a Venezia e Milano, cultore della materia presso la cattedra di diritto penale dell'Università di Padova - sede di Treviso, collaboratrice presso la cattedra di Diritto Amministrativo, corso per Consulenti del Lavoro, presso l'Università di Padova.

Maria Clara Maffei, ricercatore di diritto internazionale al Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Parma.

Giuseppe Manfredi, professore ordinario di diritto amministrativo presso l'Università Cattolica di Piacenza e avvocato, autore di diverse pubblicazioni in tema di diritto amministrativo e di diritto pubblico.

Paola Marta Martino, dottoressa in giurisprudenza, collabora con uno studio in Milano e si occupa prevalentemente di diritto amministrativo, dell'ambiente e dell'energia.

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.

Alessia Miranti, avvocato in Milano, si occupa prevalentemente di diritto amministrativo e di diritto dell'ambiente.

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. E' avvocato e membro del Board of Trustees del Gruppo di giuristi ambientali europei Avosetta.

Enrico Murtula, avvocato in Milano, si occupa prevalentemente di diritto amministrativo.

Stefano Nespor, avvocato in Milano si occupa prevalentemente di diritto dell'ambiente, diritto amministrativo e diritto del lavoro.

Emanuele Pomini, avvocato in Milano. Dottore di ricerca in diritto europeo dei contratti civili, commerciali e del lavoro (Università Ca'Foscari Venezia).

Maria Teresa Stile, docente di diritto dell'Unione europea Università Telematica PEGASO

Silvia Regina Siqueira Loureiro Oliveira, prof. Facultad de Derecho de la Universidad Federal de Mato Grosso/Brasil.

Federico Vanetti, avvocato amministrativista, specializzato in diritto ambientale, urbanistica ed edilizia, membro del direttivo di AUDIS.

Veronica Vitiello, avvocato in Milano ha sviluppato una vasta esperienza nell'assistenza legale a imprese industriali italiane ed estere su operazioni di sviluppo che richiedono attività di bonifica del suolo, sottosuolo e delle acque di falda fornendo consulenza legale in materia di ambiente e energia.

INDICE DEGLI EDITORIALI

JOSEPH DIMENTO, <i>Climate change by administrative law?</i>	513
ANGELO MAESTRONI, <i>Solidarietà e fratellanza sono concetti giuridici</i>	337
STEFANO NESPOR, <i>Dall'Olanda alle Filippine: la via giudiziaria al contenimento del cambiamento climatico</i>	163

INDICE DEI CONTRIBUTI

MATTEO BENOZZO, <i>La procedura di bonifica nelle reti carburante: il Ministero emana il provvedimento di semplificazione</i>	371
FAUSTO CAPELLI, <i>Mozziconi di sigaretta e residui di gomme da masticare: un improvvisato esperimento di legislazione creativa in materia di rifiuti</i>	339
GIOVANNI COCCO, <i>Filiera corta e farmers' markets</i>	167
GIANPIERO COLETTA, <i>La competenza del legislatore statale in materia di smaltimento di rifiuti radioattivi: un revival dell'interesse nazionale?</i>	547
BIANCAMARIA DI LELLA e CARLO SASSI, <i>La disciplina penale dell'omessa bonifica dopo la legge n. 68/2015 tra spinte repressive e qualche distrazione</i>	349
GIUSEPPE MANFREDI, <i>Gli ambiti territoriali di caccia tra pubblico e privato</i>	529
MASSIMILIANO MONTINI, <i>L'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici</i>	517
STEFANO NESPOR, <i>Diritto dell'ambiente e diritto allo sviluppo: le origini</i>	17
BARBARA POZZO, <i>Verso una strategia per l'adattamento al cambiamento climatico in Italia</i>	1
RUGGERO TUMBIOLO, <i>Il consumo di suolo nella Regione Lombardia</i>	209

INDICE DELLA GIURISPRUDENZA ORDINATA PER MATERIA

Acqua e inquinamento idrico

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, Sez. II, 12 febbraio 2015 - causa C-48/14 <i>Adabella Gratani</i> , Tutela delle acque potabili dalle sostanze radioattive. La normativa euratom è <i>lex specialis</i>	50
--	----

CORTE DI CASSAZIONE PENALE, Sez. III, 22 gennaio 2015, n. 2832 <i>Alberta Leonarda Vergine</i> , L'evanescente certezza del diritto. La "marcia indietro" della Cassazione in tema di acque meteoriche di dilavamento	62
--	----

Agricoltura

CONSIGLIO DI STATO, Sez. III, 6 febbraio 2015, n. 605 <i>Sonia Costa</i> , Coltivazione Ogm: divieti e restrizioni	88
TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO, Roma, Sez. I, 7 maggio 2015, n. 1917 <i>Giulia Gavagnin</i> , La <i>xilella</i> fastidiosa: il rischio, il dibattito e le polemiche	271
TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL FRIULI VENEZIA GIULIA, Sez. I, 20 marzo 2015, n. 146 <i>Sonia Costa</i> , Mais OGM e misure di coesistenza	283

Ambiente in generale

CORTE COSTITUZIONALE, 10 ottobre 2014, n. 232 <i>Silvia Beggato</i> , In capo alle Regioni e alle Province Autonome non residua alcuna competenza in materia di gestione delle terre e rocce da scavo provenienti da cantieri di piccole dimensioni, tantomeno suppletiva o cedevole	240
CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 13 aprile 2015 n. 1854 <i>Veronica Vitiello</i> , Illegittimità dell'esercizio del diritto di prelazione per l'isola di Budelli	261
CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 26 febbraio 2015, n. 975 <i>Federico Vanetti</i> , Valutazioni semplificate per singoli progetti comportanti variante urbanistica	583

Associazioni e comitati

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 12 febbraio 2015, n. 769 <i>Alessia Bonasio</i> , Trama ed ordito della tutela ambientale: si distendono le maglie della legittimazione speciale?	82
CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 22 settembre 2014, n. 4775 <i>Angelo Maestroni</i> , <i>Vicinitas</i> e transfrontalierità. Due lati della stessa medaglia in tema di legittimazione all'azione da parte di un'associazione straniera	106

Autorizzazione integrata ambientale

CONSIGLIO DI STATO, Sez. V, 13 gennaio 2015, n. 263 - CONSIGLIO DI STATO, Sez. V, 26 gennaio 2015, n. 313 - CONSIGLIO DI STATO, Sez. V, 20 gennaio 2015, n. 163	
---	--

<i>Paola Brambilla</i> , VIA ed AIA: il trittico del giusto procedimento amministrativo in materia ambientale	94
---	----

Beni culturali e ambientali

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 4 giugno 2015, n. 2751	
<i>Umberto Fantigrossi</i> , I provvedimenti di gestione del vincolo paesaggistico al vaglio del giudice amministrativo: sindacato debole o forte?	253
CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 13 aprile 2015, n. 1854	
<i>Veronica Vitiello</i> , Illegittimità dell'esercizio del diritto di prelazione per l'isola di Budelli	261
CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 20 ottobre 2014, n. 5163	
<i>Veronica Vitiello</i> , Vincolo indiretto ex art. 45 D.Lgs. n. 42/2004	269
T.A.R. LAZIO, Roma, Sez. II <i>ter</i> , ordinanza 30 luglio 2015, n. 3357	
<i>Giulia Gavagnin</i> , Aree pubbliche di particolare valore culturale: gli urtisti perdono il primo round	455
CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 28 ottobre 2015, n. 4927	
<i>Veronica Vitiello</i> , Controllo in sede statale dell'autorizzazione paesaggistica	575

Bonifica e risanamento ambientale

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, Sez. III, 4 marzo 2015 – causa C-534/13	
<i>Eva Maschietto</i> , La Corte di Giustizia dell'Unione europea conferma la compatibilità della disciplina italiana sul “proprietario incolpevole” dell'inquinamento con i principi comunitari in materia ambientale	33
<i>Barbara Pozzo</i> , Misure di riparazione del danno ambientale in capo al proprietario non colpevole e applicazione <i>ratione temporis</i> della direttiva 2004/35: note a margine della recente sentenza 4 marzo 2015, nella causa C-534/13	41
<i>Giulia Gavagnin</i> , Le conclusioni dell'Avvocato generale e la riaffermata centralità del nesso causale	46
CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 5 marzo 2015, n. 1109	
<i>Luca Prati</i> , Niente bonifica se si invocano norme abrogate	78
T.A.R. LOMBARDIA, Milano, Sez. IV, 5 aprile 2015, n. 940	
<i>Paola Brambilla</i> , Il responsabile della contaminazione: questo sconosciuto	275
CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 10 settembre 2015, n. 4225	
<i>Luca Prati</i> , Il principio chi inquina paga e le sue declinazioni in ordine all'affermazione di responsabilità per la bonifica dei siti contaminati	433
T.A.R. LOMBARDIA, Brescia, Sez. I, 29 luglio 2015, n. 1020	
<i>Elena Tanzarella</i> , Il T.A.R. alla ricerca di equilibrio tra tutela dell'ambiente e attività economica: relazione procedimentale tra VIA e AIA e divieto di aggravio degli oneri di bonifica incombenti sul proprietario non colpevole	458

Danni

- CORTE DEI CONTI, SEZ. GIUR. LOMBARDIA, 31 luglio 2015, n. 137
Paola Brambilla, Il danno ambientale lungolatente e la pianificazione ambientale espulsiva: una lettura del giudice contabile 419
- T.A.R. CAMPANIA, Napoli, Sez. V, 16 ottobre 2015, n. 4865
Emanuele Pomini, Quando la Pubblica amministrazione sbaglia, (a volte) paga 597

Energia

- CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 8 aprile 2015, n. 1777
Chiara Cremona, Accesso agli incentivi previsti dal c.d. Conto Energia: le aspettative di fatto non meritano alcuna tutela? 265
- TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO, Roma, Sez. II, 18 settembre 2014, n. 9843
Laura Corti, Autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio di elettrodotti facenti parte della rete nazionale di trasporto dell'energia: soggetto competente accertamento della conformità urbanistico-edilizia dell'opera 294
- CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 1 luglio 2015, n. 3252
Veronica Vitiello, Centrali eoliche *near-shore*: a chi spetta la competenza autorizzativa? 436
- TRIBUNALE SUPERIORE PER LE ACQUE PUBBLICHE, 20 gennaio 2015, n. 9
Paola Brambilla, Grandi derivazioni: ripristinata per mano giurisprudenziale la disciplina concorrenziale del vecchio T.U. acque pubbliche 443
- T.A.R. LAZIO, Roma, Sez. III *ter*, 23 ottobre 2015, n. 12132
Umberto Fantigrossi, Tariffa incentivante e impianti fotovoltaici integrati 593

Flora e fauna

- CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, Sez. V, 23 aprile 2015 - causa C-424/13
Adabella Gratani, L'ultrattività della tutela europea degli animali nel trasporto oltre frontiera 231

Informazione ambientale

- T.A.R. ABRUZZO, L'Aquila, Sez. I, 8 ottobre 2015, n. 678
Carlo Luca Coppini, I formulari di identificazione dei rifiuti (F.I.R.) non sono oggetto di informazione ambientale 601

Inquinamento acustico

- CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 21 settembre 2015, n. 4405 – T.A.R. CAMPANIA, Salerno, 29 giugno 2015, n. 1447
Federico Vanetti, Le imprese e gli oneri di mitigazione acustica 431
- CORTE DI CASSAZIONE CIVILE, Sez. III, 16 ottobre 2015, n. 20927
Sonia Costa, Immissioni acustiche: normativa applicabile e risarcibilità dei diritti fondamentali 565
- CONSIGLIO DI STATO, Sez. V, 13 novembre 2015, n. 5191
Eva Maschietto, Firenze è una città particolare, fragile e inestimabile: il Sindaco, organo politico del Comune, ha il diritto di limitare la circolazione dei SUV nella ZTL 567
- CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 21 settembre 2015, n. 4405
Enrico Murtula, Impianto di depurazione e zonizzazione acustica 578

Inquinamento elettromagnetico

- T.A.R. SICILIA, Palermo, Sez. I, 13 febbraio 2015, n. 461
Maria Elena Alotto, L'installazione di sistemi di comunicazione satellitare in zone militari non può prescindere dal rispetto della normativa ambientale 120
- CONSIGLIO DI STATO, Sez. III, 18 giugno 2015, n. 3085 - T.A.R. SARDEGNA, Cagliari, Sez. II, 2 luglio 2015, n. 906
Marcello Adriano Mazzola, minimizzazione ed installazione degli impianti radioelettrici: eppur si muove! 439

Parchi, riserve e aree protette

- T.A.R. LOMBARDIA, Milano, Sez. II, 24 febbraio 2015, n. 543
Matteo Ceruti, Sui poteri di controllo, sanzionatori e di pianificazione degli Enti Parco regionali 112
- CORTE DEI CONTI, SEZ. GIUR. LOMBARDIA, 31 luglio 2015, n. 137
Paola Brambilla, Il danno ambientale lungolatente e la pianificazione ambientale espulsiva: una lettura del giudice contabile 419

Rifiuti

- CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, Sez. VI, 18 dicembre 2014 - causa C-551/13
Paola Marta Martino, Il rispetto del principio di proporzionalità come limite ai poteri comunali relativi alla tassazione sui rifiuti 56
- CORTE DEI CONTI, SEZ. GIUR, CAMPANIA, 20 novembre 2014, n. 1500

<i>Elena Tanzarella</i> , Società Pubbliche affidatarie del servizio di raccolta differenziata dei rifiuti: sussistono giurisdizione della Corte dei Conti e danno erariale	75
T.A.R. LIGURIA, Sez. II, 20 gennaio 2015, n. 88	
<i>Veronica Vitiello</i> , Autorizzazione Unica Ambientale e conformità alla disciplina urbanistica dell'impianto	122
CORTE DI CASSAZIONE PENALE, Sez. III, 23 marzo 2015, n. 12034	
<i>Alberta Leonarda Vergine</i> , Criteri discretivi tra discarica, gestione e smaltimento di rifiuti, secondo la Suprema Corte	244
CORTE DI CASSAZIONE PENALE, Sez. III, 16 gennaio 2015, n. 1985	
<i>Emanuele Pomini</i> , Il «pet-coke» tra rifiuto e sottoprodotto	248
TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL PIEMONTE, Sez. I, 4 febbraio 2015, n. 210	
<i>Paolo Roncelli</i> , Recupero semplificato e cessazione della qualifica di rifiuto	291
TRIBUNALE DI MILANO 21 maggio 2015, n. 640	
<i>Federico Vanetti</i> , Il punto su riporti, rifiuti, rimozione, messa in sicurezza ed edificabilità	298
<i>Giulia Gavagnin</i> , Calchi Taeggi due anni dopo	301
CORTE DI CASSAZIONE CIVILE, Sez. VI, 31 luglio 2015, n. 16244	
<i>Paola Marta Martino</i> , L'onere della prova nella specifica ipotesi di detasazione delle superfici, per produzione di rifiuti speciali	395
CORTE DI CASSAZIONE PENALE, Sez. III, 26 marzo 2015, n. 12970	
<i>Vincenzo Paone</i> , La cessazione della permanenza nel reato di discarica	400
CORTE DI CASSAZIONE PENALE, Sez. III, 16 marzo 2015, n. 11029	
<i>Emanuele Pomini</i> , Le responsabilità nella gestione dei “rifiuti da appalto” (anche alla luce dell'ultima modifica alla definizione di “produttore di rifiuti”)	409
CORTE DI CASSAZIONE PENALE, Sez. III, 19 febbraio 2015, n. 7379	
<i>Vincenzo Paone</i> , E' ammissibile la confisca parziale di un'area già adibita a discarica abusiva di rifiuti se appartiene anche a soggetti estranei al reato?	415
T.A.R. CALABRIA, Reggio Calabria, Sez. I, 3 agosto 2015, n. 809	
<i>Eva Maschietto</i> , Il numero 14 non porta fortuna ad ANAS: spetta <i>in primis</i> all'ente gestore di un tratto di superstrada (e non al suo proprietario) la rimozione dei rifiuti abbandonati da terzi ignoti sull'area limitrofa pur in assenza di un accertamento specifico sull'elemento soggettivo della colpa	450
T.A.R. LIGURIA, Sez. II, 20 gennaio 2015, n. 88	
<i>Veronica Vitiello</i> , Autorizzazione Unica Ambientale e conformità alla disciplina urbanistica dell'impianto	462
COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE DELLA LOMBARDIA, Brescia, 20 luglio 2015, n. 3872/67/2015	
<i>Paola Marta Martino e Alessia Miranti</i> , Il fenomeno della “doppia imposizione” e il caso paradigmatico dei rifiuti di imballaggi terziari	586

Territorio

- CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 16 aprile 2015, n. 1949
Maria Elena Alotto, La pianificazione urbanistica deve tenere conto della natura del territorio comunale e delle esigenze della popolazione stabile 258

Valutazione di impatto ambientale

- CONSIGLIO DI STATO, Sez. V, 13 gennaio 2015, n. 263 - CONSIGLIO DI STATO, Sez. V, 26 gennaio 2015, n. 313 - CONSIGLIO DI STATO, Sez. V, 20 gennaio 2015, n. 163
Paola Brambilla, VIA ed AIA: il tritico del giusto procedimento amministrativo in materia ambientale 94
- CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, Sez. II, 11 febbraio 2015 - causa C-531/13
Adabella Gratani, Le c.d. "trivellazioni esplorative": preoccupazioni e salvaguardie 235
- CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 9 aprile 2015, n. 1807
Paola Marta Martino, La valutazione di impatto ambientale sulle "opere connesse" nei procedimenti autorizzatori di cui al D.Lgs. n. 387/2003 263
- T.A.R. LOMBARDIA, Brescia, Sez. I, 29 luglio 2015, n. 1020
Elena Tanzarella, Il T.A.R. alla ricerca di equilibrio tra tutela dell'ambiente e attività economica: relazione procedimentale tra VIA e AIA e divieto di aggravio degli oneri di bonifica incombenti sul proprietario non colpevole 458
- T.A.R. SARDEGNA, Sez. II, 2 ottobre 2015, n. 1057
Laura Corti, Valutazione di impatto ambientale e autorizzazione paesaggistica: un rapporto controverso 603

Veicoli a motore

- T.A.R. LAZIO, Roma, Sez. II, 17 marzo 2015, n. 4233
Eva Maschietto, Siamo tutti automobilisti e abbiamo i nostri diritti: Roma Capitale incassa un'altra sconfitta in tema di viabilità, traffico e sosta, annullata dal T.A.R. anche la disciplina tariffaria dei parcheggi 284

INDICE DELL'OSSERVATORIO INTERNAZIONALE

- M.C. MAFFEI, *Diritti fondamentali, caccia e protezione degli animali davanti alla Corte europea dei diritti umani (parte I)* 609
- G. MORETTI, *Il regime delle risorse genetiche nell'ambito di un futuro trattato sulla conservazione ed uso sostenibile della biodiversità marina al di là della giurisdizione nazionale* 125

- G. SCIACCALUGA, *(Non) rifugiati climatici dal 1995 al 2015: perché il diritto internazionale dei rifugiati non può applicarsi al fenomeno delle migrazioni causate (anche) dai cambiamenti climatici* 465
- T. SCOVAZZI, *La Corte condanna lo Stato a ridurre le emissioni di gas a effetto serra* 305

INDICE DELLE ESPERIENZE DI AMMINISTRAZIONE E DOCUMENTAZIONE

- F. CAPELLI, *La tutela degli interessi della generalità dei cittadini nei settori dell'ambiente, dei beni culturali e in quelli sociale e sanitario* 135
- V. CAVANNA, *La sostenibilità alla prova: il "land grabbing" e problematiche connesse* 639
- M. MONTINI - F. VOLPE, *Profili giuridico-istituzionali dell'enciclica "laudato si" 313*
- M. MONTINI - F. VOLPE, *Sustainable development goals: "molto rumore per nulla"?* 489

INDICE DELL'OSSERVATORIO UNIONE EUROPEA

- N. DE DOMINICIS, *Il mercato europeo dell'elettricità verde tra due forze: la libera circolazione delle merci e la protezione dell'ambiente* 143
- S. DOMAINE, *Emergenza rifiuti: dall'Unione europea una nuova condanna per l'Italia* 497
- G. LUCIANI, *La dimensione ambientale della politica di coesione dell'Unione europea* 321
- M.T. STILE, *Da economia lineare a economia circolare: la strategia dell'Unione europea e l'anello mancante* 647

INDICE DEI FOCUS SUDAMERICA

- P.A. LEME MACHADO, *Mancanza di acqua e soluzioni giuridiche nel sistema brasiliano* 151
- S.R. SIQUEIRA LOUREIRO OLIVEIRA, *Instrumentos ambientales brasileños* 655
- E. TANZARELLA, *Emergenza idrica nel sud del Brasile: cause e proposte di rimedio nel corto e nel medio periodo* 155
- E. TANZARELLA, *Responsabilità civile per danno ambientale nel diritto brasiliano e oscillazioni giurisprudenziali sul nesso di causalità* 329
- E. TANZARELLA, *Attività mineraria e danno socio ambientale in Sudamerica* 507

INDICE DEI MANUALI RECENSITI

J.ABBOT, J.S. ARMSTRONG e A.BOLT, <i>Climate Change: The Facts</i>	661
P. BRUCKNER, <i>Il fanatismo dell'Apocalisse</i>	160
E.A. CARNEVALE, P. CARROZZA, G. CERRINA FERONI, G.F. FERRARI, G. MORBIDELLI e R. ORRU' (a cura di), <i>Verso una politica energetica integrata - le energie rinnovabili nel prisma della comparazione</i>	334
L. CHIEFFI e F. PINTO, <i>Il governo dell'energia dopo Fukushima, Indirizzi europei ed evoluzione delle politiche nazionali</i>	160
G. COCCO, <i>Profili giuridici ed economici delle fonti energetiche rinnovabili, problemi aperti e prospettive per uno sviluppo sostenibile</i>	162
M. DE POLI - G. INCERTI, <i>Atlante dei Paesaggi Riciclati</i>	161
M. DE FOCATIIS e A. MAESTRONI, <i>Il mercato del gas tra scenari normativi e interventi di regolazione</i>	161
M. DI PAOLA, <i>Cambiamento climatico: Una piccola introduzione</i>	661
G.F. FERRARI (a cura di), <i>Energie rinnovabili e finanza locale. Una mappa internazionale</i>	334
F. FRACCHIA, <i>Introduzione allo studio del diritto dell'ambiente</i>	509
H. GÉLI e J.F. SOUSSANA, <i>Le changement climatique: Ce qui va changer dans mon quotidien</i>	661
R.D. GERSTE, <i>Wie das Wetter Geschichte macht: Katastrophen und Klimawandel von der Antike bis heute</i>	661
A. GIDDENS, <i>La politica del cambiamento climatico</i>	661
A. HOFFMAN, <i>How Culture Shapes the Climate Change Debate</i>	661
F.P. INCROPERA, <i>Climate Change: A Wicked Problem: Complexity and Uncertainty at the Intersection of Science, Economics, Politics, and Human Behavior</i>	661
A. JONES, <i>Climate Change: The Climate Change Agenda: World Government, Carbon Taxes and Population Control</i>	661
E. KOLBERT, <i>The Sixth Extinction: An Unnatural History</i> . Edizione italiana: <i>La sesta estinzione. Una storia innaturale</i>	661
V. LARAMÉE DE TANNENBERG, Y. LEERS, <i>Menace sur le vin: Les défis du changement climatique</i>	661
F. LORENZOTTI e B. FENNI (a cura di), <i>I principi del diritto dell'ambiente e la loro applicazione</i>	665
D. MANACORDA, <i>L'Italia agli italiani - Istruzioni ed ostruzioni per il Patrimonio culturale</i>	159
G. MARSHALL, <i>Don't Even Think About It: Why Our Brains Are Wired to Ignore Climate Change</i>	661
A. MERUSI e A. BODINI, <i>La sfida di oggi: Il cambiamento climatico e il rapporto tra uomo e natura</i>	661
N. ORESKES e E. CONWAY, <i>Merchants of Doubt</i> , Bloomsbury Publications	333
J.M. PONTIER e E. ROUX (a cura di), <i>Droit nucléaire - les déchets nucléaires</i>	509

J. ROMM, <i>Climate Change: What Everyone Needs to Know</i>	661
H.J. SCHELLNHUBER, <i>Selbstverbrennung: Die fatale Dreiecksbeziehung zwischen Klima, Mensch und Kohlenstoff</i>	661
T.J. SCHOENBAUM, M.K. YOUNG, <i>International environmental law: cases, materials and problems</i>	509

INDICE ANALITICO

Acqua e inquinamento idrico

Tutela delle acque – Sostanze radioattive – Acque destinate al consumo umano - Direttiva n. 2013/51/Euratom – <i>Lex specialis</i> per la protezione sanitaria della popolazione contro i pericoli derivanti dalle sostanze radioattive acque Prevale, in caso di contrasto, su direttiva n. 98/83/CE. (Corte di Giustizia UE, 12 febbraio 2015, causa C-48/14)	50
Acque meteoriche di dilavamento – Definizione – Acque meteoriche contaminate – Dispersione sul suolo – Reato previsto dall’art. 137 comma 1 D.Lgs. n. 152/2006 – Sussiste (Corte Cass. pen. 2832/2015)	62
P.A. LEME MACHADO, <i>Mancanza di acqua e soluzioni giuridiche nel sistema brasiliano</i>	151
E. TANZARELLA, <i>Emergenza idrica nel sud del Brasile: cause e proposte di rimedio nel corto e nel medio periodo</i>	155

Agricoltura

Mais Ogm – Immissione in commercio autorizzata – Divieto di coltivazione imposto dal D.M. 12 luglio 2013 – Artt. 34 Reg. (CE) n. 1829/2003 e 54 Reg. (CE) n. 178/2002 – Misura d’emergenza cautelare preventiva – Principio di precauzione – Legittimità – Rischio grave e manifesto – Sussistenza (Cons. St. 605/2015)	88
G. COCCO, <i>Filiera corta e farmers’ markets</i>	167
Piano degli Interventi per fronteggiare il rischio fitosanitario connesso alla <i>Xylella fastidiosa</i> adottato in attuazione della decisione 2014/497/CE – Modifica della decisione – Sospensione del piano (T.A.R. Lazio, Roma 1917/2015)	271
Mais OGM – Impossibilità di evitare la commistione tra colture transgeniche e non – Legge regionale Friuli Venezia Giulia n. 5/2014 – Divieto di coltivazione di OGM sul territorio friulano – Misura di coesistenza – Ordine regionale di rimozione delle piante di mais OGM Mon 810 – Legittimità (T.A.R. Friuli Venezia-Giulia 146/2015)	283

Ambiente in generale

- F. CAPELLI, *La tutela degli interessi della generalità dei cittadini nei settori dell'ambiente, dei beni culturali e in quelli sociale e sanitario* 135
- N. DE DOMINICIS, *Il mercato europeo dell'elettricità verde tra due forze: la libera circolazione delle merci e la protezione dell'ambiente* 143
- G. LUCIANI, *La dimensione ambientale della politica di coesione dell'Unione europea* 321
- A. MAESTRONI, *Solidarietà e fratellanza sono concetti giuridici* 337
- M. MONTINI e F. VOLPE, *Profili giuridico-istituzionali dell'enciclica "laudato si"* 313
- M. MONTINI e F. VOLPE, *Sustainable development goals: "molto rumore per nulla"* 489
- S. NESPOR, *Diritto dell'ambiente e diritto allo sviluppo: le origini* 17
- E. TANZARELLA, *Responsabilità civile per danno ambientale nel diritto brasiliano e oscillazioni giurisprudenziali sul nesso di causalità* 329
- Rifiuti – Rocce e terre da scavo – Cantieri di piccole dimensioni – Conflitto di attribuzione – Art. 117, comma 2, lettera s), Cost. – Art. 118, comma 1, Cost. – Art. 266, comma 7, D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 – Art. 41 bis, D.Lgs. 21 giugno 2013, n. 69 (*Corte Cost. 232/2014*) 240
- Diritto di prelazione – Fondamento normativo – E' necessario (*Cons. St. 1854/2015*) 261

Aria

- T. SCOVAZZI, *La Corte condanna lo Stato a ridurre le emissioni di gas a effetto serra* 305

Associazioni e comitati

- Associazioni ambientaliste – Legittimazione attiva – Art. 146 comma 12 D.Lgs. n. 42/2004 – Art. 21 – Autorizzazioni paesaggistiche – Impossibilità di distinguere tra le diverse ipotesi autorizzative – Legittimazione speciale delle associazioni – Legittimazione ad appellare anche in caso di mancata partecipazione al giudizio di primo grado – Deve essere estesa a tutte le tipologie di autorizzazione paesaggistica (*Cons. St. 769/2015*) 82
- Associazioni ambientaliste non riconosciute ex art. 18 L. n. 349/1986 – Associazioni ambientaliste di diritto straniero – Legittimazione a ricorrere – Sussistenza – Condizioni (*Cons. St. 4775/2015*) 106

Autorizzazione integrata ambientale

- Incompatibilità del progetto con la destinazione del sito – Variante alla pianificazione di settore – Necessità (*Cons. St. 263/2015*) 94
- Valutazione di impatto ambientale – Discarica – Carenze e contraddizioni istruttorie – Processo amministrativo – Consulenza tecnica d'ufficio – Accertamento di ricadute ambientale e per la salute – Applicazione art. 21 *octies* L. n. 241/1990 – Esclusione – Rinnovazione del procedimento – Necessità (*Cons. St. 263/2015*) 94
- Accorpamento di diverse autorizzazioni ambientali – Incidenza sulla materia delle acque pubbliche – Giurisdizione del TSAP – Esclusione – Unicità del provvedimento e della valutazione di sostenibilità ambientale – Giurisdizione amministrativa (*Cons. St. 163/2015*) 95
- Rilascio – Indagine epidemiologica – Necessità – Requisiti – Dati recenti e svolgimento da parte di organismi pubblici competenti – *Ratio* – Prevalenza della tutela della salute *ex art. 32 Cost.* sull'interesse pubblico soddisfatto dall'impianto (*Cons. St. 163/2015*) 95

Beni culturali e ambientali

- Paesaggio – Autorizzazione paesaggistica – Parere della Soprintendenza – Stato dei luoghi – Rileva quello presente al momento del vincolo e non quello risultante dal ripristino di situazioni precedenti (*Cons. St. 2751/2015*) 253
- Tutela dei valori ambientali e paesaggistici – Titolarità della proprietà – Regime pubblico o privato – Irrilevanza (*Cons. St. 1854/2015*) 261
- Beni di interesse storico, archeologico o artistico – Strumenti di tutela – Vincolo indiretto *ex art. 45 del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 e Piano paesaggistico di cui all'art. 143 dello stesso D.Lgs. cit.* – Ammissibilità di entrambi (*Cons. St. 5163/2014*) 269
- Aree pubbliche di valore culturale – Esercizio del commercio – Valorizzazione del territorio – Competenza comunale esclusiva (*T.A.R. Lazio, Roma ord. 3357/2015*) 455

Bonifica e risanamento ambientale

- Direttiva 2004/35/CE – Responsabilità ambientale – Normativa nazionale che non prevede la possibilità per l'amministrazione di imporre, ai proprietari di terreni inquinati che non hanno contribuito a tale inquinamento, l'esecuzione di misure di prevenzione e di riparazione e che prevede soltanto l'obbligo di rimborsare gli interventi effettuati dall'amministrazione – Compatibilità con i principi comunitari (*Corte Giustizia UE, 4 marzo 2015, causa C-534/13*) 33
- Titolo V, Parte II D.Lgs. n. 152/2006 – Provvedimento basato sulla norma-

tiva previgente – Illegittimità (<i>Cons. St. 1109/2015</i>)	78
Individuazione del responsabile della contaminazione – Necessità – Attivazione del proprietario non colpevole – Irrilevanza – Possibile interruzione dell'intervento volontario – Prosecuzione – Non coercibilità (<i>T.A.R. Lombardia, Milano 940/2015</i>)	275
Individuazione del responsabile della contaminazione – Necessità – Interesse pubblico – Presupposto per la bonifica d'ufficio e per l'iscrizione dell'onere reale – Interesse privato – Presupposto per la rivalsa del proprietario incolpevole – <i>Ratio</i> – Principio “chi inquina paga” (<i>T.A.R. Lombardia, Milano 940/2015</i>)	275
Individuazione del responsabile della contaminazione – Obbligo della Provincia – Condizionamento alla formale comunicazione della contaminazione da altre amministrazioni – Esclusione – Mera conoscenza – Sufficienza (<i>T.A.R. Lombardia, Milano 940/2015</i>)	275
M. BENOZZO, <i>La procedura di bonifica nelle reti carburante: il Ministero emana il provvedimento di semplificazione</i>	371
V. CAVANNA, <i>La sostenibilità alla prova: il “land grabbing” e problematiche connesse</i>	639
B. DI LELLA e C. SASSI, <i>La disciplina penale dell'omessa bonifica dopo la legge n. 68/2015 tra spinte repressive e qualche distrazione</i>	349
Intese contrattuali tra le parti – Irrilevanza – <i>Ratio</i> – Principio “chi inquina paga” – Provvedimento basato sulla normativa previgente al TU Ambiente – Illegittimità (<i>Cons. St. 4225/2015</i>)	433
Offerta di bonifica da parte del proprietario incolpevole – Controprestazione finalizzata al rilascio dell'autorizzazione – Equilibrio economico tra oneri di bonifica e guadagno dell'impresa – Necessità (<i>T.A.R. Lombardia, Brescia 1020/2015</i>)	458
Vincolo paesaggistico – Autorizzazione paesaggistica rilasciata in sede locale – Annullamento da parte della Soprintendenza – Termine di 45 giorni previsto dall'art. 146, comma 5, D.Lgs. n. 42/2004 – Ha carattere perentorio (<i>Cons. Stato 4927/2015</i>)	575
Vincolo paesaggistico – Autorizzazione paesaggistica rilasciata in sede locale – Annullamento da parte della Soprintendenza – Termine di 45 giorni previsto dall'art. 146, comma 5 D.Lgs. n. 42/2004 – Inutile decorso – Potere della Soprintendenza di pronunciarsi dopo il decorso del termine – Sussiste (<i>Cons. Stato 4927/2015</i>)	575
VAS – In caso di realizzazione di opere che comportano variante allo strumento urbanistico – Opere pubbliche – Localizzazione – Esclusione – Sussiste (<i>Cons. Stato 975/2015</i>)	583
S.R. SIQUEIRA LOUREIRO OLIVEIRA, <i>Instrumentos ambientales brasileños</i>	655

Caccia e Pesca

- M. CLARA MAFFEI, *Diritti fondamentali, caccia e protezione degli animali davanti alla Corte europea dei diritti umani (Parte I)* 609
 G. MANFREDI, *Gli ambiti territoriali di caccia tra pubblico e privato* 529

Clima

- J. DIMENTO, *Climate change by administrative law?* 513
 M. MONTINI, *L'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici* 517
 S. NESPOR, *Dall'Olanda alle Filippine: la via giudiziaria al contenimento del cambiamento climatico* 163
 B. POZZO, *Verso una strategia per l'adattamento al cambiamento climatico in Italia* 1
 G. SCIACCALUGA, *(Non) rifugiati climatici dal 1995 al 2015: perché il diritto internazionale dei rifugiati non può applicarsi al fenomeno delle migrazioni causate (anche) dai cambiamenti climatici* 465

Danni

- Danno ambientale – Soggetti sottoposti alla giurisdizione contabile – Condotte omissive ed inerti – Responsabilità – Sussistenza (*Corte Conti Lombardia, n. 137/2015*) 419
 Tutela – Tutela amministrativa contabile – Presupposti – Soggetti coinvolti nella protezione dell'ambiente – Pluralità (*Corte Conti Lombardia, n. 137/2015*) 419
 Tutela – Danno ambientale – Impedimento o Preclusione della protrazione – Soggetti pubblici tenuti all'attivazione – Responsabilità amministrativa contabile – Concause (*Corte Conti Lombardia, n. 137/2015*) 419
 Danno ambientale – Risarcimento per equivalente – Permanenza di impianto produttivo in area protetta in violazione della delocalizzazione – Stima – Criteri (*Corte Conti Lombardia, n. 137/2015*) 419
 Danno ambientale – Giurisdizione contabile – Segnalazione del Ministero – Necessità – Irrilevanza – Altri canali di conoscenza – Ammissibilità (*Corte Conti Lombardia, n. 137/2015*) 419
 Danno Ambientale – Risarcimento – Disciplina dettata dal D.Lgs. n. 152/2006 — Permanenza del danno, causato in parte da eventi antecedenti – Applicabilità nuova disciplina (*Corte Conti Lombardia, n. 137/2015*) 419
 Danno ambientale – Lucro cessante - Fideiussione a garanzia di opere di mitigazione ambientale – Svincolo previsto alla completa realizzazione delle opere – Riduzione fideiussione – Illegittimità (*Corte Conti Lombardia, n. 137/2015*) 419
 Danno ambientale – Convenzione per delocalizzazione attività incompati-

- bile – Lucro cessante – Penale fissata per ritardo – Riducibilità *ex art.* 1384 c.c. – Condizioni – Valutazione interesse del creditore all'adempimento – Decisione del giudice – Inapplicabilità (*Corte Conti Lombardia, n. 137/2015*) 419
- Danno ambientale – Convenzione recante obblighi ambientali verso la P.A. - Fideiussione a garanzia dell'adempimento – Consegna contestuale alla sottoscrizione della convenzione – Necessità – Differimento della consegna – Colpa grave (*Corte Conti Lombardia, n. 137/2015*) 419
- Danno ambientale – Mancato adempimento di convenzione recante obbligazioni in tema di ambiente – Prescrizione – Data della convenzione – Esclusione – Data dell'avvenuta conoscenza del danno da parte della Procura - *Dies a quo* (*Corte Conti Lombardia, n. 137/2015*) 419

Energia

- Impianti fotovoltaici – Programma europeo di incentivazione alla produzione di elettricità da fonte solare mediante impianti fotovoltaici permanentemente connessi alla rete elettrica (c.d. Conto Energia) – Successione nel tempo di programmi di incentivazione in Conto Energia – Retroattività della normativa più recente ove produca effetti su impianti non ancora ammessi al beneficio ancorché autorizzati – Non sussiste – Tutela delle aspettative di gestori di impianti di cui sia stato solamente programmato l'investimento sulla base di precedenti programmi di incentivazione – Non sussiste – Eccezione d'incostituzionalità del D.M. 5 maggio 2011 (c.d. Quarto Conto Energia) – Manifesta infondatezza (*Cons. St. 1777/2015*) 265
- Elettrodotti facenti parte della rete nazionale di trasporto – Accertamento conformità urbanistica delle opere ai fini del rilascio dell'autorizzazione unica *ex art. 1 sexies* del D.L. n. 239/2003 (conv. in L. n. 290/2003), come modificato dall'art. 27, comma 24, della L. n. 99/2009 – Competenza (*T.A.R. Lazio, Roma 9843/2014*) 294
- Elettrodotti facenti parte della rete nazionale di trasporto – Accertamento conformità urbanistica delle opere ai fini del rilascio dell'autorizzazione unica *ex art. 1 sexies* del D.L. n. 239/2003 (conv. in L. n. 290/2003), come modificato dall'art. 27, comma 24, della L. n. 99/2009 – Parere degli enti locali nel cui territorio ricadono le opere – Natura ed effetti (*T.A.R. Lazio, Roma 9843/2014*) 294
- Autorizzazione a costruire ed esercitare un impianto eolico *near-shore* – Competenza autorizzativa ai sensi dell'art. 12, comma 3, del D.Lgs. n. 387/2003 – Spetta al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e non alla Regione (o alle Province delegate) (*Cons. St. 3252/2015*) 436
- Grandi derivazioni idroelettriche – Perdurante mancata attuazione del processo di liberalizzazione – Archiviazione dei procedimenti pendenti – Illegittimità – Disciplina vigente – R.D. n. 1775/1933 – Concorrenziali-

- tà – Previsioni *de iure condendo* – Irrilevanza (*Trib. Sup. Acque Pubbliche 9/2015*) 443
- Impianto fotovoltaico – Tariffe incentivanti ai sensi del D.M. 5 maggio 2011 – Applicazione innovativa finalizzata all'integrazione architettonica – Prestazioni dell'involucro edilizio non garantite dalla superficie fotovoltaica ma dalla lamiera sottostante – Esclusione – Legittimità (*T.A.R. Lazio, Roma 12132/2015*) 593

Flora e Fauna

- Benessere degli animali - Regolamento n. 1/2005 (art. 14, par 1) – Trasporto di animali con inizio nel territorio UE che prosegue fuori – Autorizzazione – Autorità competente del luogo di partenza – Condizioni e limiti (*Corte Giust. UE 23 aprile 2015, causa C-424/13*) 231

Informazione ambientale

- Artt. 2, 3 e 5 del D.Lgs. n. 195/2005 – Formulari di identificazione dei rifiuti *ex art.* 193 del D.Lgs. n. 152/2006 – Insussistenza di interesse ambientale – Diniego di accesso ai documenti – Legittimità (*T.A.R. Abruzzo, L'Aquila 678/2015*) 601

Inquinamento acustico

- Zonizzazione delle attività rumorose – Classificazione acustica e limitazioni alle attività produttive preesistenti – Illegittimità (*Cons. St. 4405/2015*) 431
- Ordinanza dirigenziale su orari di chiusura delle attività commerciali – Omessa preventiva verifica delle singole attività commerciali – Illegittimità (*T.A.R. Campania, Salerno 1447/2015*) 431
- Immissioni – Rapporti tra privati – Rispetto della normativa pubblicistica – Irrilevanza – Rispetto della soglia di normale tollerabilità *ex art.* 844 c.c. – Necessità – Violazione – Risarcibilità del danno non patrimoniale – Condizioni (*Corte Cass. 20927/20159*) 565
- Classificazione acustica del territorio – Impianto di depurazione – E' attività industriale (*Cons. St. 4405/2015*) 578

Inquinamento elettromagnetico

- Sistema di comunicazione satellitare per utenti mobili (MUOS) – Area Militare – Istruttoria – Valutazione d'incidenza – Necessità (*T.A.R. Sicilia, Palermo 461/2015*) 120
- Potere dei Comuni di adottare un regolamento "per assicurare il corretto

- insediamento urbanistico e territoriale degli impianti e minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici" – *Ex art. 8, comma 6 della L. n. 36/2011 – Previsione di limiti di carattere generale – Ammissibilità – Condizioni – Individuazione – Possibilità di localizzazione alternativa degli impianti – Necessità - Sussiste (Cons. St. 3085/2015)* 439
- Potere dei Comuni di adottare un regolamento "per assicurare il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti e minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici" – Disposizioni che non consentono (in generale) la localizzazione degli impianti nell'area del centro storico o nelle adiacenze di siti sensibili (come scuole ed ospedali) – Legittimità – Possibilità di garantire la copertura di rete (*Cons. St. 3085/2015*) 439
- Stazione radio base – Vicinanza a Poliambulatorio – Potestà regolamentare del Comune di minimizzare – Omessa valutazione alternativa localizzazione impianto – Altro impianto vicino già esistente – Autorizzazione rilasciata dal Comune – Illegittimità (*T.A.R. Sardegna 906/2015*) 439

Mare e coste

- G. MORETTI, *Il regime delle risorse genetiche nell'ambito di un futuro trattato sulla conservazione ed uso sostenibile della biodiversità marina al di là della giurisdizione nazionale* 125

Parchi, riserve e aree protette

- Parchi regionali – L.R. Lombardia n. 86/1983 – Nulla osta preventivo al rilascio dei titoli edilizi *ex art. 13 L. n. 394/1991 – Applicabilità – A tutti i parchi regionali, ancorché privi della qualifica di "parco naturale" – Sussiste (T.A.R. Lombardia, Milano 543/2015)* 112
- Parchi regionali – L.R. Lombardia n. 86/1983 – Piani territoriali di coordinamento – Divieti generalizzati riguardanti le attività di cava – Esclusione – Limitazione alle sole aree individuate come "parco naturale" (*T.A.R. Lombardia, Milano 543/2015*) 112
- Attività estrattiva e di lavorazione inerti – Divieto di prosecuzione o incompatibilità – Attività pregresse – Adeguamento – Necessità (*Corte Conti Lombardia, n. 137/2015*) 419

Rifiuti

- Rifiuti urbani – Tassa per la raccolta dei rifiuti solidi urbani – Normativa nazionale che non prevede l'esonero dalla tassa sui rifiuti per il produttore che provvede personalmente al loro smaltimento – Art. 15 della di-

rettiva 2008/98/CE non osta a tale possibilità – Limiti (<i>Corte di Giustizia UE, 18 dicembre 2014, causa C-551/13</i>)	56
Rifiuti urbani – Recupero o smaltimento senza pregiudizio per la salute umana e per l'ambiente – Adozione di misure idonee allo scopo – E' obbligo normativo di matrice comunitaria (<i>Corte dei Conti, Campania 1500/2014</i>)	75
Rifiuti urbani – Affidamento a soggetto esterno della gestione del servizio pubblico – Relazione funzionale tra ente pubblico e soggetto affidatario – Responsabilità contabile del soggetto affidatario – Sussiste – Ragioni (<i>Corte dei Conti, Campania 1500/2014</i>)	75
Rifiuti – Impianto di incenerimento – Autorizzazione integrata ambientale – Istruttoria – Contenuto (<i>Cons. St. 163/2015</i>)	95
Autorizzazione Unica Ambientale – Messa in riserva di rifiuti <i>ex art. 216 D.Lgs. n. 152/2006</i> – Non conformità alla disciplina urbanistica – Legittimità del diniego di autorizzazione (<i>T.A.R. Liguria 88/2015</i>)	122
Nozioni di discarica e di gestione di rifiuti – Dato temporale quale criterio discrezionale (<i>Corte Cass. pen. 12034/2015</i>)	244
Nozione di discarica – Nozione di smaltimento – Sfruttamento rifiuti a scopo di profitto – Criterio discrezionale (<i>Corte Cass. pen. 12034/2015</i>)	244
Nozione – Coke da petrolio – Riutilizzo come combustibile – Principio di precauzione – Condizioni – Art. 293, D.Lgs. 152/2006 – Art. 184 <i>bis</i> , D.Lgs. 152/2006 – Sottoprodotto (<i>Corte Cass. pen. 1985/2015</i>)	248
Ordinanza <i>ex art. 192, D.Lgs. n. 152/2006</i> – Prodotti dell'attività di recupero – Art. 216, D.Lgs. n. 152/2006 – Materiale riutilizzato senza ulteriore trasformazione o trattamento – Illegittimità (<i>T.A.R. Piemonte, 210/2015</i>)	291
Riporti – Applicazione art. 239 e ss. del D.Lgs. n. 152/2006 – Sussiste (<i>Trib. MI 640/2015</i>)	298
Messa in sicurezza – Edificabilità dei terreni – Legittima (<i>Trib. MI 640/2015</i>) 301	
F. CAPELLI, <i>Mozziconi di sigaretta e residui di gomme da masticare: un improvvisato esperimento di legislazione creativa in materia di rifiuti</i>	339
Rifiuti urbani – Tassa per la raccolta dei rifiuti solidi urbani (TARSU) – Detassazione di superfici ove si producono rifiuti speciali – Costituisce eccezione alla regola generale della tassabilità – Conseguenza in tema di onere della prova (<i>Corte Cass. civ. 16244/2015</i>)	395
Reato di gestione di discarica – Cessazione della permanenza – Comprende anche la fase post-operativa e di ripristino ambientale (<i>Corte Cass. pen. 12970/2015</i>)	400
Produttore – Appaltatore – Particolarità dell'obbligazione – Condotta del committente – Estensione oneri di gestione (<i>Corte Cass. pen. 11029/2015</i>)	409
Condanna per il reato di discarica – Area interessata – Comproprietà tra autore del reato e soggetto estraneo – Confisca parziale – Esclusione (<i>Corte Cass. pen. 7379/2015</i>)	415
Ordinanza di rimozione rifiuti abbandonati <i>ex art. 14 D.Lgs. n. 22/1997 a</i>	

gestore non proprietario aree – Legittimità – Accertamento della colpa – Non necessità – Condizioni (<i>T.A.R. Calabria, Reggio Calabria 809/2015</i>)	450
Autorizzazione unica ambientale – Messa in riserva di rifiuti <i>ex art.</i> 216 del D.Lgs. n. 152/2006 – Non conformità alla disciplina urbanistica – Diniego di autorizzazione – Legittimità (<i>T.A.R. Liguria 88/2015</i>)	462
G. COLETTA, <i>La competenza del legislatore statale in materia di smaltimento di rifiuti radioattivi: un revival dell'interesse nazionale?</i>	547
S. DOMAINE, <i>Emergenza rifiuti: dall'Unione europea una nuova condanna per l'Italia</i>	497
Rifiuti urbani – Tassa per la raccolta dei rifiuti solidi urbani – Detassazione di cui all'art. 1, comma 649 L. n. 147/2013 – Limitazione alle sole aree occupate da macchinari, impianti ed attrezzature – Illegittimità (<i>Comm. Trib. Reg. Lombardia, Brescia, 3872/67/2015</i>)	586

Territorio

E. TANZARELLA, <i>Attività mineraria e danno socio ambientale in Sudamerica</i>	507
R. TUMBIOLO, <i>Il consumo di suolo nella Regione Lombardia</i>	209
Piano Regolatore Intercomunale – Destinazione – Consumo di suolo – Limitazione (<i>Cons. St. 1949/2015</i>)	258

Unione europea

M.T. STILE, <i>Da economia lineare a economia circolare: la strategia dell'Unione europea e l'anello mancante</i>	647
---	-----

Valutazione ambientale strategica

Progetto che varia la sola ubicazione dell'impianto – Necessità – Esclusione (<i>Cons. St. 263/2015</i>)	94
--	----

Valutazione di impatto ambientale

Autorizzazione integrata ambientale – Autonomia degli accertamenti e dei procedimenti – Autonomia lesività – Efficacia lesiva provocata solo dal concorso di VIA e AIA – Impugnazione contro l'AIA – Tempestività (<i>Cons. St. 313/2015</i>)	95
Autorizzazione integrata ambientale – Durata del procedimento – Applicazione delle norme vigenti al momento dell'emanazione dell'atto conclusivo – Necessità – Aggravio procedimentale – Esclusione (<i>Cons. St. 313/2015</i>)	95

Direttiva 85/337/CEE s.m.i. (Punto 14 dell'allegato I) – Progetti di “trivellazione prova o esplorative” con la finalità di determinare la convenienza commerciale di un giacimento di petrolio o gas naturale – Sottoposizione a VIA – Esclusione (<i>Corte Giust. UE 11 febbraio 2015, causa C-531/13</i>)	235
Autorità competente – Proposta di soluzioni alternative – Esclusione (<i>Cons. St. 1807/2015</i>)	263
Impianti da fonti rinnovabili – Procedimento unico – VIA – Estensione alle opere connesse ricomprese negli Allegati III e IV – Limiti (<i>Cons. St. 1807/2015</i>)	263
Autorizzazione integrata ambientale – Autonomia degli accertamenti e dei procedimenti — Integrazione VIA con AIA – Possibilità (<i>T.A.R. Lombardia, Brescia 1020/2015</i>)	458
Regione Sardegna – Pozzo esplorativo per idrocarburi da realizzarsi in fascia costiera – Contrasto con il Piano Paesaggistico Regionale – Improbabilità della valutazione – Legittimità (<i>T.A.R. Sardegna 1057/2015</i>)	603

Veicoli a motore

Circolazione Stradale – Regolamentazione della sosta a pagamento – Discrezionalità dell'Amministrazione comunale – Limiti (<i>T.A.R. Lazio, Roma 4233/2015</i>)	284
Circolazione Stradale – Regolamentazione della sosta a pagamento – Criterio della leva finanziaria – Insufficienza e contrasto con principi di ragionevolezza e proporzionalità (<i>T.A.R. Lazio, Roma 4233/2015</i>)	284
Circolazione Stradale – Adozione misure restrittive al traffico di maggiore impatto – Competenza del Sindaco quale organo politico – Sussiste (<i>Cons. St. 5191/2015</i>)	567
Circolazione stradale – Regolamentazione zona ZTL di Firenze – Esclusione della circolazione dei SUV dalla zona del centro – Legittimità – Sussiste (<i>Cons. St. 5191/2015</i>)	567

Finito di stampare nel mese di maggio 2016
dalla *Vulcanica Print* - Torre del Greco (NA)