

AVVISO

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

A seguito del rinnovo del sito internet

«www.editorialescientifica.com»

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

Sarà inoltre possibile acquistare dal sito internet in versione cartacea (fino ad esaurimento):

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

in versione PDF:

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

RIVISTA GIURIDICA
DELL'
AMBIENTE

diretta da

FAUSTO CAPELLI
STEFANO NESPOR
TULLIO SCOVAZZI

3-2021

Editoriale Scientifica
NAPOLI

Direttori

FAUSTO CAPELLI - STEFANO NESPOR - TULLIO SCOVAZZI

Comitato Direttivo

PAOLA BRAMBILLA - MARTA SILVIA CENINI - DIANA CERINI - GIOVANNI CORDINI
MONICA DELSIGNORE - COSTANZA HONORATI - VALENTINA JACOMETTI
ANGELO MAESTRONI - EVA MASCHIETTO - BARBARA POZZO - MARGHERITA RAMAJOLI
CARLO RUGA RIVA - LORENZO SCHIANO DI PEPE - RUGGERO TUMBIOLO

Comitato Scientifico

FEDERICO BOEZIO - EMANUELE BOSCOLO - SABINO CASSESE - GIOVANNI COCCO
ADA LUCIA DE CESARIS - BARBARA DE DONNO - JOSEPH DIMENTO
MATTEO FORNARI - JOSÉ JUSTE RUIZ - PAULO AFFONSO LEME MACHADO
ROBERTO LOSENGO - MARIA CLARA MAFFEI - SALVATORE MANCUSO
GIUSEPPE MANFREDI - ALFREDO MARRA - MASSIMILIANO MONTINI
STEFANIA NEGRI - MARCO ONIDA - IRINI PAPANICOLOPULU
CHIARA PERINI - LUIGI PISCITELLI - MICHEL PRIEUR - SUSANNA QUADRI
ECKART REHBINDER - UGO SALANITRO - GIUSEPPE TEMPESTA -
BRUNO TONOLETTI - ALBERTA LEONARDA VERGINE

Coordinatore del Comitato Editoriale

ILARIA TANI

Comitato di Redazione

GIULIA BAJ - SIMONE CARREA - LETIZIA CASERTANO - NICO CERANA
MATTEO CERUTI - CARLO LUCA COPPINI - STEFANO DOMINELLI
STEFANO FANETTI - DAMIANO FUSCHI - GIULIA GAVAGNIN - ADABELLA GRATANI
DANIELE MANDRIOLI - CARLO MASIERI - CARLO MELZI D'ERIL
ANGELO MERALDI - MARSELA MERSINI - ENRICO MURTULA
VITTORIO PAMPANIN - GIUSEPPE CARLO RICCIARDI - FEDERICO VANETTI

In Copertina: Macaco (*Macaca*)
da FIGUIER, *I mammiferi*, Milano, 1892

CONTRIBUTI

- RICCARDO VILLATA, *Gli approdi della giurisprudenza amministrativa in tema di responsabilità per inquinamenti storici - Ration di Stato versus Stato di diritto* 573
- FRANCESCO CIRO RAMPULLA, DIMITRI DE RADA, *Profili giuridici in tema di inquinamento elettromagnetico, acustico e luminoso* 589
- GABRIELLA MARCATAJO, *La tutela dell'ambiente come diritto della persona* 611

GIURISPRUDENZA

- Corte di Giustizia dell'Unione europea, sentenza del 5 aprile 2021 nella causa C-470/19, *Friends of the Irish Environment Ltd c. Commissioner for Environmental Information* 641
- Corte di Giustizia dell'Unione europea, sentenza del 25 marzo 2021 nella causa C-565/19 P, *Armando Carvalho e a. c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea* 657
- Corte di Giustizia dell'Unione europea, sentenza del 29 aprile 2021 nella causa C-617/19, *Granarolo spa c. Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e altri* 685

COMMENTI E NOTE

- GIANLUIGI CERUTI, *Nel 2021 compie trent'anni la legge n. 394/1991 sui parchi nazionali e sulle altre aree naturali protette terrestri e marine* 705
- AA.VV., *Interventi sul trentesimo anniversario della legge quadro sulle aree protette* 725
- TULLIO SCOVAZZI, *I diritti di chi vive ai margini del bosco* 733
- Comitato dei Diritti Umani, constatazioni del 14 luglio 2021 sul caso *Oliveira Pereira e Sosa Benega, in proprio e in rappresentanza della Comunità Indigena di Campo Agua'ẽ, c. Paraguay* 739

Gli approdi della giurisprudenza amministrativa in tema di responsabilità per inquinamenti storici Ragion di Stato versus Stato di diritto*

RICCARDO VILLATA

1. Gli esiti attuali della giurisprudenza amministrativa. – 2. L'origine penalistica di tali esiti. – 3. Le discussioni tra le Sezioni del Consiglio di Stato. – 4. La sentenza del' Adunanza plenaria. – 5. Una conclusione amara.

1. *Gli esiti attuali della giurisprudenza amministrativa*

Al termine di un percorso che, salvo rare eccezioni, ha visto la giurisprudenza dei giudici amministrativi massicciamente orientata a privilegiare il fine di tener indenne la collettività dagli oneri conseguenti all'attività di bonifica di siti utilizzati (del tutto legittimamente secondo le norme all'epoca vigenti) per attività produttive classificate *ex post* inquinanti, l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato ha posto il suo suggello tramite la sentenza 22 ottobre 2019 n. 10 sulla tesi della responsabilità e correlativi obblighi rimediali in capo al soggetto alla cui attività risulti ascrivibile una situazione qualificabile (oggi, ma non al momento della condotta) di inquinamento.

Che questo – e non il risultato di un'interpretazione sistematica, ancorché evolutiva, delle norme vigenti – sia il motivo portante della decisione trova conferma, a seguito di una lettura neppure particolarmente puntigliosa della citata sentenza, laddove la stessa sottolinea l'esigenza di porre riparo a tutti i costi sociali consistenti in diseconomie esterne di produzione.

* Contributo sottoposto a procedimento di revisione tra pari.

Ancora più chiaramente ciò emerge in sentenze successive di una Sezione semplice dello stesso Consiglio di Stato, ove si afferma che sarebbe irragionevole porre a carico della collettività le attività a tutela dell'ambiente rese necessarie dalle contaminazioni storiche, e non invece in capo all'autore delle stesse, che ha beneficiato dei corrispondenti vantaggi economici identificati principalmente nel risparmio dei costi di bonifica (così Cons. Stato, Sez. IV, 6 aprile 2020 n. 2301; ma pure Cons. Stato, Sez. IV, 1° aprile 2020 n. 2195). E per fugare qualunque dubbio che taluno intendesse nutrire, in Adunanza plenaria, 26 gennaio 2021 n. 3 che, escludendo l'esonero della procedura fallimentare dagli obblighi incidenti sui costi della bonifica, si ribadisce che detti costi non debbono ricadere sulla "comunità incolpevole".

In disparte il rilievo che un'analisi costi benefici non potrebbe prescindere dalla valutazione delle conseguenze favorevoli per la collettività dallo svolgimento nel tempo di attività produttive (prevalenti su altre sfavorevoli, pur se non avvertite affatto *ex se* come tali sino a poco tempo fa) e neppur volendo considerare che il vantaggio economico ipotizzato per un corretto bilanciamento deve necessariamente essere ulteriore e diverso rispetto al risparmio dagli oneri di bonifica, sembra difficile negare che in tal modo viene confinata nell'irrilevante qualunque analisi che, muovendo dalle norme positive, giunga a conclusioni diverse.

Tuttavia, al di là di siffatta preliminare notazione, ed anzi per saggiarne la tenuta, occorre brevemente gettare uno sguardo sul percorso che ha portato l'Adunanza plenaria ad affermare alcuni principi, qui non condivisi.

2. *L'origine penalistica di tali esiti*

La giurisprudenza del giudice amministrativo, culminata nell'arresto della Plenaria, ha preso le mosse, anzi, di più, è stata determinata da una pronuncia della Cassazione penale resa in sede di riesame di un sequestro preventivo assunta dal g.i.p. del Tribunale di Monza.

Ci si riferisce alla sentenza della Sez. III 28 aprile 2000 n. 1783, che costruì la contravvenzione di cui all'art. 51 bis d.lgs. n. 22 del 1997 all'epoca vigente come reato di pericolo presunto che si consumava qualora il soggetto non procedesse al corretto adempimento dell'obbligo di bonifica.

Malgrado l'art. 17 di detto decreto andasse in tutt'altra direzione, collocando al centro della disciplina il soggetto che cagiona l'inquinamento e ponendo (solo) a carico di costui l'obbligo di "pagare", la Cassazione esclude, si fa fatica a crederlo, la condotta positiva che ha compromesso l'ambiente tra "gli elementi essenziali del reato", retrocedendolo a "presupposto di fatto del reato".

L'obiettivo in tal modo perseguito è palese, né la Cassazione appare reticente nell'esplicitarlo: la norma incriminatrice si applicherà anche a situazioni verificatesi in epoca precedente all'entrata in vigore della nuova disciplina ambientale e del principio "chi inquina paga".

Un'operazione che non esito a definire "disinvolta", in quanto a fronte di una disposizione che punisce "chi cagiona l'inquinamento": i) si espunge dal fatto reato la condotta causativa della contaminazione, qualificandola alla stregua di mero presupposto; in tal modo ii) costruendo la fattispecie, si è visto, quale reato omissivo a carattere permanente, dove l'omessa bonifica vale ad esaurire il fatto reato; iii) ponendo l'accento sul mancato rispetto di un obbligo sorto in un momento lontano anche molti decenni dall'azione e dunque "aggirando" il problema cruciale dell'irretroattività delle norme penali.

Per giustificare siffatta discutibile opzione ermeneutica la Cassazione non trova di meglio che affermare come una soluzione diversa da quella preferita comporterebbe la violazione del principio di ragionevolezza *ex* art. 3 Cost. nel momento in cui la tutela di valori fondamentali quali l'ambiente fosse affidata a mere contravvenzioni.

Ma così semplicemente si dimentica che tale dubbio giustificherebbe la scelta di sottoporre la questione al vaglio del Giudice delle leggi, non la manipolazione, mascherata da "interpretazione adeguatrice", di una norma penale.

Si comprende pertanto come la tesi sin qui esaminata sia stata assai presto abbandonata dalla stessa cassazione penale che ha ricondotto la bonifica tra le condizioni che incidono sulla punibilità (ad es. Cass. Pen. Sez. III 29 novembre 2006 n. 9794; Cass. Pen., Sez. III, 12 giugno 2008 n. 37282)¹.

¹ G. GALLONE, *L'individuazione del responsabile della bonifica: giudice amministrativo e giudice penale a confronto*, in *Urb. app.*, 2020, p. 449 ss., 457 rileva che la giurisprudenza è divisa tra chi nell'art. 257 del codice dell'ambiente ravvisa un reato omissivo incentrato

Del resto non è dato trascurare che l'*acquis* europeo, tante volte (talora a torto) invocato, va tutto nella direzione della rilevanza della condotta positiva di inquinamento.

Al riguardo è sufficiente rammentare come già il Libro Bianco sulla responsabilità per danno ambientale 9 febbraio 2000 sottolineasse che “per ragioni di certezza del diritto e di legittima aspettativa, il sistema comunitario dovrebbe funzionare soltanto prospetticamente”, restando quindi escluso pure “il danno concretato dopo l’entrata in vigore del sistema CE” qualora cagionato da un atto od emissione antecedente a siffatta entrata in vigore.

Ed a conferma definitiva, l’art. 17 della direttiva 21 aprile 2004 n. 2004/35 esclude dal proprio ambito non solo gli eventi ed incidenti verificatisi prima della data di ricezione, ma pure emissioni ed incidenti successivi a tale data se derivanti da una condotta posta in essere prima della stessa.

Altro discorso, sul quale si tornerà, è l’eventuale ammissibilità di una disciplina nazionale più severa, giacché – appare ovvio – una cosa è *invocare il diritto europeo* per giustificare una siffatta disciplina, altra è sostenerne la validità *malgrado la non conformità a quel diritto*.

3. *Le discussioni tra le Sezioni del Consiglio di Stato*

Si è rammentato che la citata sentenza della Cassazione penale ha avuto un’influenza decisiva sugli argomenti assunti dal giudice amministrativo d’appello.

La circostanza trova piena conferma dalla lettura della sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, 9 ottobre 2007 n. 5283 che, respingendo l’appello – proposto peraltro dal ricorrente vittorioso in primo grado che aspirava a una pronuncia ancor più soddisfattiva quale sarebbe stato il riconoscimento dell’inapplicabilità del decreto “Ronchi” agli inquinamenti progressi – così motiva: “La Sezione condivide l’orientamento giurispru-

sulla mancata attuazione del progetto di bonifica e chi invece costruisce detto reato come causale a forma pura in cui l’evento di inquinamento diviene punibile soltanto in caso di omessa bonifica. Ma in entrambe le tesi la condotta produttiva dell’inquinamento non è affatto marginalizzata quale preteso presupposto, esterno al fatto reato.

denziale (cfr. Cass. Pen. 28 aprile 2000 n. 1783) secondo cui la normativa in parola, che peraltro presenta profili di continuità sostanziale con le disposizioni pregresse, trova applicazione a qualunque situazione di inquinamento in atto al momento dell'entrata in vigore del decreto legislativo. Ciò in quanto l'inquinamento dà luogo ad una situazione di carattere permanente che perdura fino a quando non vengono rimosse le cause”.

Certo, la sinteticità, anche delle sentenze, alle quali talvolta si contesta l'eccessiva pretesa di porsi come un trattato, non è in astratto un disvalore, ma non pare che sia stata fornita una convincente risposta a un problema assai delicato con il mero richiamo a una pronuncia, resa per di più in sede cautelare, emessa da giudice appartenente ad altra giurisdizione, neppure più condivisa nell'ambito della stessa.

Sta di fatto che la successiva giurisprudenza del Consiglio di Stato si acquieta per lo più nel condividere l'arresto della Sezione VI e il richiamo ivi ritenuto decisivo alla sempre più remota Cass., Sez. III, n. 1783/2000.

A titolo di esempio sempre del Consiglio di Stato, Sez. VI, 23 giugno 2014 n. 3165; Sez. VI, 10 settembre 2015 n. 4225 (più diffusamente argomentata, ma contenente un'affermazione – il principio chi inquina paga avrebbe valenza di normativa di ordine pubblico, in quanto tale insuscettibile di deroghe di carattere pattizio – smentita in modo esplicito dall'art. 245 del codice dell'ambiente); Sez. IV, 8 ottobre 2018, n. 5761.

Due pronunce si sono discostate, ciascuna su profili diversi, dall'indirizzo prevalente.

La prima è quella della Sez. V, 5 dicembre 2008 n. 6055 assai esplicita nel rilevare che:

- i testi normativi comunemente invocati a sostegno della tesi poi prevalsa (r.d. n. 45/1901; r.d. n. 1406/1931; T.U.L.S. n. 1265/1934; d.p.r. n. 303/1956) in realtà “contemplavano essenzialmente diritti o doveri, taluni dei quali pure rinforzati da sanzioni amministrative o penali, nondimeno nessuna delle prescrizioni invocate conteneva specifici obblighi di fare del genere di quelli prescritti dall'art. 17 del Decreto Ronchi” che introduce una misura ablatoria personale²; l'adozione di una siffatta misura “crea in capo al destinatario un obbligo di attivazione consistente

² La tesi della misura ablatoria personale è sostenuta da F. GOISIS, *La natura dell'ordine di bonifica e ripristino ambientale ex art. 17 d.lgs. n. 22 del 1997*, in *Foro Amm.*, 2004, p. 567 ss.

nel porre in essere determinati comportamenti unitariamente finalizzati al recupero ambientale dei siti inquinati”;

- l'assenza di continuità normativa tra il plesso rappresentato dagli artt. 2043 ss. del codice civile e l'art. 17 del Ronchi, per diversità di fonte, di situazioni giuridiche soggettive passive, di presupposti per la produzione degli effetti normativi, di criteri di imputazione soggettiva, di strumenti esecutivi; continuità normativa che invece sussiste, sia pure in un rapporto di specialità, tra art. 2043 cod. civ. e art. 18 della l. n. 349/1986 (e già qui emerge, come si vedrà meglio più avanti, il travisamento che si opera nel richiamare la sentenza della Corte cost. n. 461/1987 a sostegno della continuità normativa tra l'art. 2043 e l'art. 17 del Ronchi).

E nel concludere pertanto che:

- “un'eventuale applicazione ad un soggetto estinto prima del 1997 trasmoderebbe in una non consentita applicazione retroattiva della legge”.

Val solo la pena di aggiungere che il ragionamento svolto dalla Sezione, collegato alla vicenda specifica scrutinata, resta identico pure se il soggetto originario “inquinatore” sia ancora in vita.

Focalizzata su un solo profilo, ma di primario rilievo, è la sentenza della Sez. VI, 5 marzo 2015 n. 1109, che esclude la permanenza dell'illecito dopo che è cessata la condotta, risultando irrilevante a tal fine l'omissione dell'obbligo di rimozione della situazione dannosa, impostazione quest'ultima che comporterebbe l'accettazione della tesi bifasica dell'illecito permanente (che la permanenza che rende tale l'illecito sia della condotta che determina la compressione del bene protetto, restando estraneo l'obbligo di rimozione, non pare seriamente revocabile dopo la celebre sentenza delle Sezioni Unite Pen. n. 7941/2015).

Sul quadro appena sommariamente tratteggiato è intervenuta l'Adunanza plenaria, la cui pronuncia ora si passa ad analizzare.

4. *La sentenza del' Adunanza plenaria*

La questione sollevata dall'ordinanza di rimessione Sez. IV 7 maggio 2019³ concerneva primariamente l'assoggettabilità o meno all'ordine di

³ Per un commento della quale cfr. S. ROVETA, *La società incorporante risponde per l'inquinamento dell'incorporata?*, in *Amb. svil.*, 2019, p. 525 ss.

bonifica di una società non responsabile direttamente dell'inquinamento, ma subentrata a quella responsabile per effetto di incorporazione. Peraltro, giacché l'inquinamento contestato risultava antecedente all'entrata in vigore del Ronchi, il quesito involgeva necessariamente anche il dubbio dell'applicabilità in simile evenienza della disciplina sopravvenuta.

Ben si comprende pertanto come l'Adunanza plenaria n. 10 del 2019⁴ affronti direttamente per prima cosa tale dubbio.

La risposta, positiva senza esitazioni, poggia su un iter logico all'apparenza lineare e suadente, che si articola in tre passaggi argomentativi:

- l'inquinamento ambientale costituisce un illecito civile ex art. 2043 cod.civ., vi è quindi continuità normativa, come insegna la Corte costituzionale, tra la disciplina civilistica e l'art. 18 della legge istitutiva del Ministero dell'ambiente, che assoggetta all'obbligo di risarcimento l'autore dell'inquinamento;

- l'obbligo di bonifica va dunque ricondotto al risarcimento in forma specifica ex art. 2058 cod. civ., comunque applicabile in virtù dell'alternatività con il rimedio costituito dall'equivalente monetario previsto dall'art. 2043 cod. civ.;

- il carattere permanente del danno ambientale comporta che non vi è luogo "ad alcuna retroazione di istituti giuridici introdotti in epoca successiva alla commissione dell'illecito".

È palese tuttavia che l'intera costruzione si regge sul primo postulato: se infatti la violazione dell'art. 17 del Ronchi in epoca antecedente all'entrata in vigore dello stesso non costituisca illecito civile ex art. 2043 cod. civ., verrebbe meno sia i) l'applicabilità dell'art. 2058 cod. civ., che presuppone l'esistenza di un siffatto illecito, rappresentando solo una forma alternativa di risarcimento del danno, sia ii) il presunto carattere permanente dell'illecito medesimo. E, si noti bene, qui si accetta di ragionare nella prospettiva accolta dalla Plenaria, dando per scontato quello che

⁴ La sentenza è commentata da W. TROISE MANGONI, *La prevedibilità delle misure riparatrici in materia ambientale* in *Il fatto illecito nel diritto amministrativo e nel diritto penale: la granzia della prevedibilità*, Milano, 2021, p. 111 ss.; da C. CARRERA, *L'applicazione del d.lgs. n. 22/1997 agli inquinamenti pregressi*, in *Urb. app.*, 2020, p. 539 ss. e da M. LEGGIO, *Obblighi di bonifica e conteminatorie pregresse: la decisione dell'Adunanza Plenaria*, in *Questa Rivista*, 2020, p. 155 ss. Un esame "a prima lettura" è affermato da V. CAVANNA, *Bonifica del sito inquinato, incorporazione e responsabilità per fatti della società originaria*, in *Amb. svil.*, 2019, p. 893.

in realtà scontato non è, vale a dire che debbano scartarsi ricostruzioni differenti⁵, in particolare quelle dell'ordine di bonifica come sanzione (bersaglio primo della Plenaria, giacché inevitabilmente comporterebbe l'applicazione del principio di irretroattività) ovvero, lo si è già accennato, come misura ablatoria personale, tesi anche questa non accettabile dalla Plenaria medesima per le implicazioni che ne deriverebbero sulla base degli artt. 1 del Protocollo addizionale CEDU e 17 della Carta fondamentale dei diritti fondamentali UE⁶.

Ebbene, il pressoché unanime consenso giurisprudenziale⁷ sulla continuità normativa tra disciplina codicistica dell'illecito civile e illecito ambientale, fulcro della tesi della Plenaria, si fonda essenzialmente sulla sentenza della Corte costituzionale 30 dicembre 1987 n. 641, che occorre allora più attentamente esaminare⁸.

Il giudice delle leggi venne investito dalla questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge 8 luglio 1986 n. 349 dalla Corte dei conti, secondo cui il secondo comma di detto articolo, che attribuiva alla giurisdizione ordinaria le questioni di risarcimento del danno ambientale individuato dal comma precedente, doveva ritenersi violare, in quanto danno erariale, la riserva di giurisdizione del giudice contabile *ex art. 103 Cost.*⁹.

La sentenza dunque è tutta volta a dimostrare che l'illecito risarcibile disciplinato dal citato primo comma – che recitava “Qualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizione di leggi o regolamenti adottati in base a legge che comprometta l'ambiente, ad esso arrecando danno, alterandolo, deteriorandolo in tutto o in parte, obbliga l'autore del fatto al risarcimento nei confronti dello Stato” si colloca nell'ordito

⁵ Rinvio senz'altro sul punto a M. LEGGIO, *Obblighi di bonifica*, cit., p. 165 ss. e ivi ampie indicazioni di dottrina.

⁶ Cfr. ancora W. TROISE MANGONI, *op. cit.*, p. 118 ss.; M. LEGGIO, *Obblighi di bonifica*, cit., p. 168; R. INVERNIZZI, *Inquinamenti risalenti, ordini di bonifica e principio di legalità: tutto per l'ambiente?*, in *Urb. app.* 2014, p. 964 ss.

⁷ Anche dei Tribunali amministrativi regionali; per qualche indicazione rinvio a C. CARRERA, *op. cit.*, p. 541, nt. 13 e a M. LEGGIO, *Obblighi di bonifica*, cit., p. 162-163., ma l'orientamento in tal senso dei giudici amministrativi di primo grado può dirsi oggi corale.

⁸ W. TROISE MANGONI, *op. cit.*, mette in luce l'effettivo contenuto di tale pronuncia.

⁹ Questa la censura principale, accompagnata da presunta violazione pure degli artt. 25 e 5 Cost., per vero assai discutibile.

normativo della responsabilità civile codicistica, attribuita dunque, come suo giudice naturale, al Tribunale ordinario.

La “continuità normativa”, tanto invocata, è riconosciuta tra il fatto descritto nell’art. 18 e quello individuato dall’art. 2043 cod. civ., conclusione difficilmente contestabile, soprattutto se la tesi alternativa nell’occasione analizzata è quella di un presunto danno erariale da affidarsi alla cognizione della Corte dei conti anche in assenza di un autentico rapporto di servizio..

Si noti tuttavia che nell’art. 18 il danno all’ambiente in tanto rileva in quanto accompagnato da un fatto altrimenti illecito, vale a dire “doloso o colposo in violazione di legge o di provvedimenti adottati in base a legge”¹⁰.

Quindi il danno ambientale in continuità normativa con l’art. 2043 cod. civ. è la ricaduta negativa sull’ambiente di un comportamento *ex se* illecito.

Del resto non si tratta neppure di una novità: da tempo vigevano norme (e così sugli scarichi idrici nei corpi ricettori e sullo smaltimento dei rifiuti) la cui violazione dava luogo a responsabilità per il danno arrecato all’ambiente.

Dunque, la sentenza della Corte costituzionale e la continuità normativa ivi affermata potrebbe essere richiamata a proposito di obblighi nascenti dall’art. 17 del Ronchi solo se il fatto ivi descritto consistesse in un comportamento contrastante con una disposizione legislativa già in vigore al tempo della commissione dello stesso.

Ma non è così¹¹: l’art. 17 del Ronchi per la prima volta introduce obblighi per il mero superamento di limiti prima inesistenti, superamento non accompagnato da alcuna ulteriore violazione di legge o di provvedimento amministrativo conforme a legge¹².

Sicché l’applicazione di tale articolo a comportamenti tenuti in epoca anteriore alla sua entrata in vigore non risulta affatto giustificabile sulla base della continuità normativa concernente l’illecito ambientale *ex art.* 18 valorizzata dalla Corte costituzionale.

(Non per un fenomeno di continuità normativa ma) come fatto co-

¹⁰ Cfr. sul punto anche W. TROISE MANGONI, *op. cit.*, p. 116.

¹¹ Tale profilo è esattamente colto da M. LEGGIO, *Obblighi di bonifica*, cit., p. 161 ss.

¹² Conforme l’opinione di W. TROISE MANGONI, *op. cit.*

stituivo di una nuova fattispecie di illecito civile rileverà invece il superamento dei limiti tabellari in epoca successiva all'entrata in vigore della nuova disciplina (art. 17 d.lgs. 22/1997 e D.M. 471/1999), in quanto costituente, questo sì, violazione di legge.

Né vale invocare a sostegno della tesi accolta dalla Plenaria l'analogia funzione da riconoscersi all'art. 2043 cod.civ. e all'art. 17 del Ronchi¹³: il secondo ha semplicemente introdotto una nuova fattispecie di danno risarcibile, la mera violazione di limiti prima inesistenti. Affiora il dubbio che talvolta si ceda alla tentazione di ricondurre la presunta continuità normativa all'analogo profilo effettuale di fattispecie in realtà prive di sufficienti elementi comuni¹⁴.

Per completezza va rilevato che non convince il tentativo di trovare nell'art. 2050 cod. civ. il punto d'appoggio per una continuità normativa fondata sulla pericolosità dell'attività produttiva che ha cagionato il superamento dei limiti individuati a distanza di parecchi decenni: la consapevolezza della pericolosità va contestualizzata¹⁵ e solo per amor di tesi sarebbe dato sostenere che negli anni Venti, Trenta o anche Cinquanta del secolo scorso vi fosse consapevolezza sul pericolo riconducibile a quei limiti (che oltretutto sono solo indizio di un possibile inquinamento, da accertare attraverso la specifica analisi di rischio).

Certo, il successivo codice dell'ambiente, approvato quasi dieci anni dopo il Ronchi, si occupa degli inquinamenti c.d. storici, tuttavia solo qualora sussista il rischio di un aggravamento della contaminazione.

¹³ La "continuità funzionale" è sviluppata dall'Adunanza plenaria in alcuni passaggi della motivazione sui quali manifesta perplessità C. CARRERA, *op. cit.*, p. 542-543. Sul punto si sofferma pure G. GALLONE, *op. cit.*, p. 455.

¹⁴ La continuità normativa è infatti il tema affrontato soprattutto dai cultori di diritto penale che studiano il problema della successione delle leggi penali nel tempo. Pur nella pluralità delle impostazioni vi è largo consenso nel ritenere decisivo il profilo strutturale: cfr. per tutti il fondamentale studio di G. GATTA, *Abolitio criminis e successione di norme incriminatrici*, Milano, 2008, nonché G. MARINUCCI; E. DOLCINI, *Corso di diritto penale*, Milano, 2001, p. 280 ss.; G. FIANDACA-E. MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, Bologna, 2018, p. 101 ss.; F. PALAZZO, *Corso di diritto penale*, Torino, 2013, p. 168 ss.; T. PADOVANI, *Diritto penale*, Milano, 2019, p. 15 ss.; F. MANTOVANI, *Dritto penale*, Padova, 2020, p. 95 ss., unanimi nel ritenere decisivo il rapporto strutturale tra fattispecie.

¹⁵ Se poi il principio "chi inquina paga" vuole addossare all'operatore il rischio di impresa perché questi indirizzi la sua produzione al rispetto di norme tecniche che riducano la compromissione dell'ambiente, è palese che detto principio debba valere solo per il futuro: lo osserva pure M. LEGGIO, *Obblighi di bonifica*, cit., pp. 175-176.

Senonché una cosa è l'obbligo indiscriminato di bonifica riferito a tutte le situazioni di mero superamento delle soglie presuntive, altro quello di porre riparo ad un rischio di aggravamento concretamente accertato.

Sicché la conclusione cui si deve pervenire è nel senso del carattere retroattivo da riconoscere all'applicazione del Ronchi alle situazioni pregresse laddove sia ravvisabile unicamente il superamento dei nuovi limiti tabellari.

Il che potrà pure risultare utile/necessario/consentito, ma altri sono allora i profili di criticità da affrontare e superare.

Come anticipato, non pare risolutiva la sentenza della Corte di giustizia UE 9 marzo 2010 in cause riunite C-378/08, C-379/08 e C-380/08, che ha sì osservato che la disciplina dei singoli Stati membri può essere applicata in fattispecie ulteriori rispetto a quella oggetto della normativa europea ma – in disparte che l'attenzione della Corte era concentrata sullo specifico diverso tema dell'accertamento dell'apporto causale del singolo in siti in cui siano intervenuti più operatori – la sentenza precisa altresì che detta disciplina dovrà venir posta “nel rispetto dei principi del trattato”, e dunque della certezza del diritto, della tutela dell'affidamento e del divieto di *gold plating*.

Va poi osservato che appare del tutto trascurata la giurisprudenza della Cassazione civile, che ha ripetutamente sottolineato “l'inapplicabilità *ratione temporis* della normativa di cui al d.lgs. n. 22 del 1997” a fatti intervenuti precedentemente all'entrata in vigore della stessa (Cass. Civ., Sez. I, 21 ottobre 2011 n. 21887; Cass. Civ., Sez. II, 23 febbraio 2012 n. 2744; Cass. Civ., Sez. I, 30 gennaio 2013, n. 2194); né in senso contrario è dato richiamare Cass., Sez. III, 19 febbraio 2016 n. 3259, che si riferisce a una vicenda in cui la fattispecie esibiva gli elementi richiesti dal già più volte ricordato art. 18 e conferma espressamente l'irretroattività dell'art. 17 del Ronchi.

Senonché, lo si ripete, non si intende qui affrontare il problema se sia legittimo applicare tale articolo, una volta riconosciutone il carattere retroattivo, a fatti antecedenti, cosa che richiederebbe necessariamente interrogarsi sul ruolo da attribuire ai principi di certezza e di affidamento, ai quali dedica particolare attenzione il diritto europeo (e non solo).

La risposta all'interrogativo è a mio avviso scontata e comporta un'ul-

teriore presa di distanza dall'arresto della Plenaria¹⁶, ma la relativa giustificazione non può in questa sede essere neppure abbozzata.

5. *Una conclusione amara*

L'analisi non potrebbe dirsi conclusa¹⁷ se si trascurasse di rispondere a due argomentazioni addotte – la seconda soprattutto assai di frequente – contro l'impostazione qui preferita: a) la natura al più "impropria" o "apparente" della presunta retroattività, e b) il carattere permanente dell'illecito ambientale.

Cominciando dall'argomento sub a), la nozione di retroattività "impropria" o "apparente" ricorre quando la legge deve essere applicata a situazioni giuridiche non ancora esaurite le quali vengono ad essere assoggettate a una nuova regolazione solo per il futuro secondo il principio della successione della legge nel tempo¹⁸.

¹⁶ Si veda in senso conforme pure M. LEGGIO, *Obblighi di bonifica*, cit., p. 174 ss.

¹⁷ Merita almeno un accenno un profilo non affrontato dettagliatamente dall'Adunanza plenaria ma sovente ripetuto in pronunce delle Sezioni semplici del Consiglio di Stato: la regola "chi inquina paga" rappresenterebbe un "principio d'ordine pubblico inderogabile", sicché a fronte dell'Amministrazione a nulla varrebbero accordi che addossassero ad altri gli obblighi di bonifica ovvero iniziative in tal senso assunte da un soggetto non responsabile.

Sovente ripetuto, ma nondimeno contraddetto dal diritto vigente (oltre ad apparire poco coerente con la contemporanea esclusione del carattere punitivo da collegarsi a tale obbligo), di cui ci si dimentica/non si vuol tener conto. Ed invero l'art. 17 del decreto Ronchi già prevedeva, sin dalla sua versione originaria, l'assunzione dell'obbligo di bonifica a proprie spese da parte del soggetto interessato (non del responsabile dell'inquinamento) in caso di mutamento di destinazione d'uso dell'area: In aggiunta, il comma 13 bis di detto articolo, introdotte nello stesso anno, ammetteva in via generale che il soggetto interessato (non responsabile dell'inquinamento) potesse di propria iniziativa procedere alla messa in sicurezza e bonifica del sito inquinato. Di più, tali disposizioni vengono riprese dall'art. 245 del Codice dell'ambiente, a mente del quale il proprietario incolpevole o altro soggetto interessato possono in qualunque momento volontariamente realizzare gli interventi di bonifica del sito. Dunque, le norme vigenti smentiscono per tabulas il presunto "principio d'ordine pubblico inderogabile", con la conseguenza tra l'altro che, escluso in radice il carattere punitivo dell'obbligo, non vi sarebbe alcuna ragione, una volta garantiti la bonifica del sito e quindi il soddisfacimento dell'interesse pubblico, che l'Amministrazione vada alla ricerca del presunto responsabile dell'inquinamento.

¹⁸ Il presente scritto non intende, né potrebbe, affrontare direttamente temi

Ebbene, la nozione di “retroattività impropria” o “apparente”, se è riconosciuta sia dalla Corte costituzionale sia dalla giurisprudenza amministrativa, risulta tuttavia applicabile *solo in presenza di tratti non esauriti dei rapporti di durata*.

Si veda infatti Corte cost., 24 luglio 2009 n. 236, che dichiara illegittima per violazione del principio di ragionevolezza una norma che introduce per il futuro una disciplina peggiorativa di un rapporto di durata in corso¹⁹.

Nella giurisprudenza amministrativa Cons. Stato, Sez. IV, 19 marzo 2015 n. 1430 e Sez. VI, 24 aprile 2017 n. 1908 confermano che la “retroattività impropria” concerne le ipotesi in cui “le norme sopravvenute regolano diversamente i tratti non esauriti dei rapporti di durata”.

Pertanto la nozione di “retroattività impropria” non può applicarsi all’ipotesi dell’obbligo di bonifica previsto dall’art. 17 del d.lgs. 22/1997 perché antecedentemente all’entrata in vigore dello stesso non esisteva alcun rapporto con riferimento al divieto di superare le prime inesistenti soglie di contaminazione, mancando quindi il presupposto rappresentato dall’esistenza di “tratti non esauriti di rapporti di durata”.

di grande spessore teorico, né tanto meno discutere se l’irretroattività della legge non sia altro che un “significante vuoto”, come pare sostenere L. NIVARRA, *La retroattività della legge civile*, saggio apparso nel 2017 e liberamente consultabile on line, ove tuttavia un apprezzamento dello scritto di M. LUCIANI, *Il dissolvimento della retroattività*, in *Giur. it.*, 2007, p. 1826 ss., che tuttavia non appare affatto consonante con l’impostazione di Luca Nivarra, giacché Luciani (del quale è d’uopo richiamare il fondamentale scritto *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giur. Cost.*, 2006, p. 1643 ss.) conclude il suo saggio osservando che una volta liberatisi della sfuggente nozione di retroattività, il principio positivo dell’irretroattività va interpretato nel senso che “ivi si radica un imperativo di minimo impatto sul passato”, sicché è la legge vecchia a prevalere sulla nuova; tesi al riparo da qualsiasi accusa di conservatorismo, ma conseguenza del doveroso principio di buona legislazione e di correttezza nel rapporto fra legislatore e cittadino: del resto “esigenza di certezza e tutela dell’affidamento si radicano entrambi nel principio democratico” (così M. LUCIANI, *op. cit.*, p. 2097).

Sulla c.d. retroattività impropria o apparente si veda, anche per le ampie indicazioni di dottrina e giurisprudenza V. PAMPANIN, *Legittimo affidamento e irretroattività della legge sulla giurisprudenza costituzionale e amministrativa*, in *Giust. Amm.*, n. 11/2015.

¹⁹ L’importanza di tale sentenza è segnalata anche da V. PAMPANIN, *op. cit.*, p. 12 e nt. 82.

Inoltre, siffatta nozione non risulta correttamente utilizzabile nel caso in esame pure perché qui si discute non di una vicenda a carattere permanente, bensì dell'esistenza di una condotta – *esaurita* – di cui si protraggono nel tempo soltanto gli effetti materiali, dunque di un'ipotesi assimilabile al più se mai alla nozione di “illecito istantaneo ad effetti permanenti” (in tal senso, con specifico riferimento a fenomeni di inquinamento ambientale, Cass. Civ., Sez. III, n. 9711/2013; in generale Cass. Civ., Sez. I, n. 17336/2015).

Del resto, si è già più sopra rammentato come debba respingersi la c.d. concezione bifasica dell'illecito permanente, alla luce del quale la permanenza verrebbe meno solo in presenza di un comportamento attivo che ponesse fine agli effetti dannosi di una condotta esaurita.

In altri termini, così ulteriormente discutendo in ordine all'argomento *sub b*), di permanenza è dato discorrere solo con riguardo a un comportamento che costituisca un illecito, mentre non ha senso utilizzare siffatta categoria a fronte di comportamenti che non sono illeciti, sebbene leciti.

E tale è la qualifica da riconoscersi a meri superamenti di soglie introdotte dal Ronchi molti anni dopo la cessazione della condotta.

Né pare seriamente sostenibile che una condotta lecita nel momento in cui venne posta in essere diventi illecita perché una norma successivamente introdotta qualifichi come illecita una condotta analoga alla prima, ma realizzatasi nella vigenza di siffatta sopravvenuta norma.

In altri termini, solo per i superamenti delle soglie introdotte dal Ronchi verificatisi successivamente all'entrata in vigore del Ronchi stesso è consentito discorrere di illecito permanente o meno, categoria inapplicabile a comportamenti in precedenza leciti, se non addirittura talvolta ritenuti la miglior tecnica disponibile²⁰.

Senza dimenticare, si chiede scusa per l'insistenza, che qualificare permanente l'illecito ambientale perché il danno perdura fino a quando persiste l'inquinamento²¹ significa sempre incorrere nell'errore prima segnalato, che priva di significato la stessa nozione di illecito permanente²².

²⁰ È il caso dell'interramento dei residui della produzione industriale.

²¹ E questo l'assunto recisamente sostenuto pure da Ad. Plen. n. 10/2019.

²² C. CARRERA, *op. cit.*, p. 543 riconosce che l'assunto è infondato, ma ne salva il contenuto con l'osservazione che l'inquinamento si propaga nel tempo. Sennonché questo è se mai proprio dell'illecito istantaneo con effetti permanenti (che si esaurisce con la cessazione della condotta), non dell'illecito permanente.

La conclusione di queste brevi note è (temo ben possa essere) amara: nel conflitto tra ragion di Stato e Stato di diritto è stata la prima a risultare vittoriosa.

*Abstract**Pollution - Rule of law - Administrative case-law*

The paper examines how the administrative case-law has dealt with the extremely delicate issue of the unrestricted applicability of the regulations introduced since 1997 on the subject of remedial obligations also regarding sites polluted as a result of activities that ceased many years before the entry into force of said regulations (the so-called historical pollution) and comes to the conclusion that the solution found by the case-law appears to be conditioned by the aim of rule out any burden on the community at the cost of sacrificing the principles of the rule of law.

Profili giuridici in tema di inquinamento elettromagnetico, acustico e luminoso *

FRANCESCO CIRO RAMPULLA - DIMITRI DE RADA **

1. Introduzione. – La disciplina sulle immissioni. – 2. Il settore delle immissioni di rumore. – 3. Le immissioni elettromagnetiche. – 4. L'inquinamento luminoso. – 5. Il ruolo del principio di precauzione.

1. *Introduzione. La disciplina sulle immissioni*

Il diritto, per sua natura, è soggetto ad una costante evoluzione nel corso del tempo, anche a causa del notevole progresso scientifico, tecnologico e sociale che interessa la società. Succede così che categorie classiche del diritto e in particolare del diritto civile, ramo del diritto come noto di derivazione addirittura romanistica, vengono piegate, trasformate ed entrano in crisi o sono soggette a nuova vita anche in ragione di tale evoluzione. La disciplina delle immissioni, sotto questo profilo, è uno degli ambiti nei quali si è assistito maggiormente a questo effetto. Questo si evince dal fatto che l'evoluzione scientifica e tecnologica ha ad oggi introdotto notevoli tipologie di immissioni che possono interessare i soggetti, travolgendo peraltro non solo il diritto di proprietà ma anche diritti fondamentali come quello alla salute o al rispetto della propria vita privata e familiare. Non più quindi solo un conflitto di vicinato per questioni connesse al godimento della proprietà, ma questioni che pre-

* Contributo sottoposto a procedimento di revisione tra pari.

** I paragrafi 1, 2 e 5 sono da attribuire all'avv. de Rada, i paragrafi 3 e 4 al prof. Rampulla.

vedono un incontro-scontro fra interessi contrapposti ben più radicato¹. Ciò premesso, conviene però andare con ordine.

Tradizionalmente il nostro ordinamento prevede, a livello di leggi e regolamenti, specificamente nella normativa in tema di attività produttive, apposite regole con riguardo al rilevamento dei rumori, dei fumi e più in generale delle emissioni, fissandone anche i limiti di tollerabilità e accettabilità. Ciò al fine precipuo di assicurare alla comunità il rispetto di livelli minimi, nel bilanciamento fra esigenze produttive e tutela dei singoli. Il riferimento codicistico principale, che cristallizza questo tema, è senz'altro l'art. 844 c.c. In base a tale norma il proprietario del fondo che subisce le immissioni dovrebbe, in prima battuta, tollerarle. Laddove però venissero superati i limiti di tollerabilità delle immissioni, allora queste devono essere considerate illecite, sebbene come si dirà in seguito non si esclude che queste lo siano anche in caso di mancato superamento dei limiti stessi. La *ratio* della norma, nella logica del legislatore storico, era di garantire la tutela delle attività industriali che sebbene considerate inquinanti erano valorizzate rispetto all'attività agricola², in un'epoca nella quale le prime erano in forte espansione. D'altra parte, l'art. 844 c.c. prevede che queste attività siano lecite fintanto che risultino tollerabili. Il giudizio in ordine alla tollerabilità delle immissioni, sotto questo profilo, va compiuto da parte del giudice e secondo il proprio prudente apprezzamento, e dovrà senz'altro tenere in conto delle specificità del caso concreto. Pertanto, non è detto che le immissioni, quand'anche in linea con i parametri normativi, non siano in virtù della valutazione giudiziale specifica ritenute intollerabili³.

Alla luce di tale bilanciamento invero il giudice potrebbe anche riconoscere la prevalenza degli interessi dell'attività industriale, richiedendo

¹ Così anche P. GUARDA, *Immissioni: tra tutela proprietaria e diritto dell'ambiente*, in *Diritto e Formazione*, 2003.

² A. GAMBARO, *Il diritto di proprietà*, in *Trattato di Diritto Civile e Commerciale Cicu-Messineo*, L. MENGONI (a cura di), Milano, 1995, p. 498 ss.; U. MATTEI, *Immissioni*, in *Digesto delle discipline privatistiche*, IV, Torino, 1993; B. POZZO, *Strumenti privatistici di tutela dell'ambiente*, *Digesto delle discipline privatistiche, sez. civ., Agg. II*, Torino, 2003, p. 93 ss.; C. SALVI, *Immissioni*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, pp. 1 ss.; C. SALVI, G. VISENTINI, *Le immissioni nel quadro dei conflitti di vicinato*, II, *L'esperienza italiana*, in *Rivista di diritto civile*, 1975, p. 29 ss.; R. PETRUSO, *Immissioni*, in *Digesto delle discipline privatistiche, sez. civ., Agg. I*, Torino, 2012.

³ Fra le tante, si veda Corte Cass. civ., Sez. III, 11 giugno 2012, n. 9434.

però un indennizzo del soggetto leso – così lo stesso art. 844, comma 2, c.c.

Emerge quindi in questo giudizio sulla tollerabilità delle immissioni un tema che riteniamo di particolare interesse, cioè quello della valutazione giudiziale degli interessi coinvolti e del bilanciamento fra principi contrapposti, tema peraltro che ha di fatto condotto l'elaborazione giurisprudenziale in tema di immissioni. Emerge infatti un evidente contrasto fra principi contrapposti anche di rango costituzionale: l'esercizio di attività economiche da un lato (art. 41 Cost.) e diritti quali la salute (art. 32 Cost.) ed il rispetto della vita familiare (art. 8 CEDU) dall'altro. Sarà quindi il giudice ad avere il gravoso compito di questo bilanciamento e ciò indipendentemente dalla priorità di un determinato uso e dal tipo di impresa svolta. L'elaborazione giurisprudenziale, sotto questo profilo, si è così soffermata su tale bilanciamento e, in modo correlato, sui rimedi posti a tutela dei diritti dei privati a fronte di tali problemi⁴.

Volgendo un breve sguardo alla prospettiva storica, il tema delle immissioni ha acquisito importanza a partire dagli anni Settanta con riferimento alla tutela dell'ambiente e della salute, sia individuale che collettiva⁵, e ciò valorizzando in particolare l'art. 32 Cost. in questo giudizio di bilanciamento. La tutela della proprietà si è così legata alla tutela della salute⁶. Un altro orientamento, sostenuto in particolare dalla Corte di Cassazione, poneva invece l'accento sul collegamento con l'art. 2043 c.c. e 2059 c.c., in nome di un diritto individuale ad un ambiente salubre⁷. Anche a livello normativo c'è stato un crescente interesse per il tema, dovuto peraltro anche all'influenza sul diritto interno delle spinte sovranazionali e internazionali, toccando un numero molto ampio di settori. Il legislatore si è così sforzato per quanto possibile di andare ad individuare dei limiti precisi alle diverse tipologie di immissioni⁸.

⁴ M.S. CENINI, *Intollerabilità delle immissioni e "nuovi" diritti*, in *RGAonline*, 2019.

⁵ B. POZZO, *op. cit.*; B. POZZO, *Danno ambientale ed imputazione della responsabilità*, Milano, 1996.

⁶ Corte Cass. civ., Sez. II, 30 luglio 1984, n. 4523.

⁷ Corte Cass. civ., S.U., 6 ottobre 1979, n. 5172; Corte Cass. civ., S.U., 9 marzo 1979, n. 1463; Corte Cost., 14 luglio 1986, n. 184.

⁸ Senza pretesa di esaustività, si elencano di seguito una importante serie di provvedimenti. La L. n. 615/1966; il D.Lgs. n. 351/1999; L. quadro n. 36/2001; L. n. 319/1976 (c.d. Legge Merli); D.Lgs. N. 133/1992, Attuazione delle direttive 76/464/

La tutela inibitoria non è comunque l'unico strumento a disposizione del privato leso dalle immissioni. Accanto a questa, infatti, potrebbe sussistere in capo al danneggiato la classica tutela risarcitoria, in ragione del danno patito a seguito delle immissioni nocive, specie con riguardo alla salute⁹. Ciò ovviamente nei casi in cui si riesca a provare, secondo gli ordinari canoni della responsabilità civile, un danno. Per quanto concerne al *quantum* del danno, la giurisprudenza¹⁰ ha affermato che l'accertamento del superamento della soglia di normale tollerabilità di cui all'art. 844 c.c. comporta nella liquidazione del danno da immissioni l'esclusione di qualsiasi criterio di temperamento di interessi contrastanti e di priorità dell'uso, in quanto venendo in considerazione, in tale ipotesi, unicamente l'illiceità del fatto generatore del danno arrecato a terzi, rientrandosi nello schema dell'azione generale di risarcimento danni di cui all'art. 2043 c.c. Specificamente, per quanto concerne il danno alla salute, si richiama l'art. 2059 c.c. Si ritiene inoltre opportuno evidenziare un profilo di carattere procedurale e giurisdizionale, proprio per il riferimento appena fatto alla rilevanza del ruolo del giudice. Infatti, nel caso di pretesa solo risarcitoria (in cui cioè non si investa la legittimità di atti amministrativi), specie nel caso di lesione del diritto alla salute, la giurisdizione spetta al Tribunale ordinario e non al Giudice Amministrativo¹¹.

CEE, 82/176/CEE, 83/513/CEE, 84/156/CEE, 84/491/CEE, 88/347/CEE e 90/415/CEE in materia di scarichi industriali acque. Gran parte di questi atti normativi sono invero stati in seguito abrogati dalla promulgazione del codice dell'ambiente (D.Lgs. 152/2006).

⁹ Si veda sul punto, *ex multis*, G. BELLÌ, *Immissioni intollerabili e serenità personale: quale interesse è meritevole di tutela?*, in *La responsabilità civile*, 2012, pp. 610 ss.; G. VISINTINI, *Ambiente insalubre, divieto di immissioni e profili di responsabilità civile*, in *Ambiente insalubre, divieto di immissioni e profili di responsabilità civile*, Firenze, 2008, p. 1000 ss.; M.W. MONTEROSSO, *Il regime delle immissioni. Interesse "a non tollerare" e conformazione delle sfere proprietarie*, in *The Cardozo electronic law bulletin*, 2020, p. 1 ss.

¹⁰ Cfr. Corte Cass. civ., Sez. II, 25 marzo 2019, n. 8277; Corte Cass. civ., Sez. III, 13 marzo, n. 5844; n. 20668/10; Corte Cass. civ., Sez. II, 11 marzo 2019, n. 6906.

¹¹ Cfr. Corte Cass. civ., S.U., 21 marzo 2006, ord. n. 6218; Corte Cass. civ., S.U., 27 febbraio 2013, n. 4848, secondo cui "rientra nella giurisdizione del giudice ordinario la domanda diretta ad ottenere l'esecuzione di opere idonee ad eliminare le immissioni, in quanto la parte agisce a tutela dei diritti soggettivi lesi dalle immissioni stesse, senza investire alcun provvedimento amministrativo [...] inoltre è stato affermato da questa Corte che nelle controversie che hanno ad oggetto la tutela del diritto alla salute

Conviene ora soffermarsi brevemente su alcune specifiche tipologie di immissioni. Questi brevi esempi permettono da un lato di comprendere come, effettivamente, siano stati applicati a livello normativo e giurisprudenziale i principi appena esposti, ed offrono in secondo luogo l'occasione per meglio approfondire quanto detto.

2. *Il settore delle immissioni di rumore*

Uno dei casi di immissioni maggiormente oggetto di interesse sia normativo che giurisprudenziale è certamente quello delle immissioni acustiche. La normativa sul tema ha avuto notevoli implicazioni sia pratiche che teoriche, alla luce dell'intersezione fra regole pubblicistiche e privatistiche¹².

garantito dall'art. 32 Cost., la P.A. è priva di alcun potere di affievolimento della relativa posizione soggettiva, sicché la domanda di risarcimento del danno proposta dai privati nei confronti della medesima o dei suoi concessionari è devoluta alla cognizione del giudice ordinario”.

¹² Il primo intervento normativo fu il D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, succeduto nel tempo prima dal D.P.C.M. 1° marzo 1991, e poi dalla L. quadro sull'inquinamento acustico del 26 ottobre 1995, n. 447. Tali norme hanno peraltro creato notevoli inconvenienti applicativi in quanto sebbene il legislatore già nel 1991 aveva dato riferimenti precisi in merito al limite di tollerabilità, applicando il criterio del rumore equivalente, la giurisprudenza continuò ad applicare il criterio comparativo, utilizzato sia prima del 1991 che anche in seguito nonostante il dato normativo differente. Anche la successiva legge quadro ha avuto il medesimo destino. Di recente, in giurisprudenza, si veda ad esempio Corte Cass. civ., sez. II, 5 novembre 2018, n. 28201.

Sempre in tema di rapporto “problematico” fra dato normativo e giurisprudenza si veda anche la L. 13/2009, che all'art. 6 *ter*, comma 1, prevede che “nell'accertare la normale tollerabilità delle immissioni e delle emissioni acustiche, ai sensi dell'art. 844 c.c., 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”. La norma, di interpretazione incerta, secondo un primo orientamento intendeva reagire alla tendenza giurisprudenziale di continuare ad applicare il criterio comparativo, mentre secondo un opposto orientamento avrebbe di fatto eliso il concetto di normale tollerabilità in favore di definizioni normative dei limiti tollerabili. Sul punto è intervenuta anche la Corte Costituzionale, 21-24 marzo 2011, ord. n. 103, che ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6 *ter*, introdotto dalla legge di conversione 13/2009. La Corte ha chiarito che la norma non aveva portata derogatoria dell'art. 844 c.c. ed ha evidenziato che la normativa privatistica e quella pubblicistica si collocano su piani diversi. La giurisprudenza successiva si è conformata

Tale normativa, infatti, elidendo in parte la valutazione giudiziale, prevede dei limiti ben precisi nella quantificazione della tollerabilità delle immissioni, e ciò al fine proprio di perseguire interessi pubblicistici¹³. La conseguenza di tale normativa è la seguente: ove vengano superati i limiti normativi previsti dalle norme pubblicistiche, allora le immissioni sono sempre intollerabili; ove però le immissioni non superassero tale soglia, queste potrebbero comunque essere ritenute intollerabili in virtù dell'applicazione dell'art. 844 c.c., che in questo senso riprenderebbe la propria sfera di operatività¹⁴. In questi casi non si esclude comunque che il parametro normativo possa aiutare il giudice nella valutazione del caso concreto, perlomeno in termini di vicinanza o lontananza fra le rilevazioni del caso concreto e la soglia individuata a livello normativo come intollerabile.

È opportuno soffermarsi brevemente sulle modalità di individuazione delle soglie da parte del legislatore e su questa vicinanza delle norme pubblicistiche a quelle privatistiche. I criteri elaborati a livello legislativo e in giurisprudenza a tali fini sono essenzialmente due. Il primo è il cd. criterio differenziale, in base al quale il livello di rumore viene ricavato dalla differenza fra il rumore ambientale ed il livello di rumore residuo. Tale criterio è ad esempio applicato nel D.P.C.M. 14 novembre 1997. Il secondo criterio è il cd. criterio comparativo, tipicamente giurisprudenziale, in base al quale sono considerate intollerabili le immissioni di rumore che superino un rumore di fondo che vada oltre i 3 db¹⁵. I due

a queste indicazioni, si veda ad esempio Corte Cass. civ., Sez. II, 1° ottobre 2018, n. 23754.

¹³ In giurisprudenza si veda ad esempio Corte Cass. civ., Sez. II, 12 novembre 2018, n. 28893: “in tema di immissioni acustiche, è stato affermato che la differenziazione tra tutela civilistica e tutela amministrativa mantiene la sua attualità anche a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 6 *ter* del d.l. n. 208 del 2008, convertito con modificazioni in L. n. 13 del 2009, al quale [anche] non può aprioristicamente attribuirsi una portata derogatoria e limitativa dell'art. 844 c.c., con l'effetto di escludere l'accertamento in concreto del superamento del limite della normale tollerabilità”.

¹⁴ Corte Cass. civ., Sez. II, 12 novembre 2018, n. 28893. Inoltre, Corte Cass. civ., Sez. II, 2 agosto 2016, n. 16074; Corte Cass. civ., Sez. II, 17 gennaio 2011, n. 939; Corte Cass. civ., Sez. II, 25 gennaio 2006, n. 1418. Si veda anche Corte Cass. civ., Sez. II, 1° ottobre, n. 23754; Corte Cass. civ., Sez. II, 27 gennaio, n. 1151; Corte Cass. civ., Sez. II, 11 marzo 2019, n. 6906.

¹⁵ Corte Cass. civ., Sez. II, 6 gennaio 1978, n. 38: “Posto che per valutare il limite di tollerabilità delle immissioni sonore occorre tener conto della rumorosità di fondo

criteri appena citati trovano di norma un ambito di applicazione in parte diverso: nei rapporti fra pubblica amministrazione e privati il primo; nei rapporti fra privati il secondo¹⁶.

La giurisprudenza inoltre accede ad una interpretazione molto estensiva con riferimento alle prove per valutare l'impatto acustico delle immissioni, non avvalendosi solamente di rilievi tecnici e fonometrici ma ammettendo anche la prova testimoniale¹⁷.

I principi sopra affermati hanno trovato una recente riconferma nella sentenza della Seconda Sezione Civile della Corte di Cassazione, n. 6906/2019¹⁸, nella quale si afferma che il bilanciamento giudiziale fra esigenze produttive e ragioni della proprietà deve essere effettuato considerando non solo gli interessi legati al godimento statico del bene, ma anche ad altri interessi del proprietario e di rango superiore rispetto alla proprietà, quali per l'appunto la qualità della vita e della salute. Si richiama così quella lettura costituzionalmente orientata di cui sopra si è brevemente accennato. Ove debba prevalere la tutela dell'individuo, pertanto, si avrà spazio per la tutela inibitoria¹⁹. È evidente quindi il risultato di tale orientamento giurisprudenziale: garantire un collegamento fra la tutela ex art. 844 c.c. ed il diritto alla salute e, più in generale, alla tutela dei diritti fondamentali dell'individuo. Ciò, peraltro, come affermato in altre pronunce, a prescindere anche dalla priorità di uso²⁰.

della zona in relazione alla reattività dell'uomo medio, rettamente il giudice di merito ritiene eccedenti il limite normale le immissioni che superano di 3 decibel la rumorosità di fondo"; si veda anche Corte Cass. civ., S.U., 27 febbraio 2013 n. 4848.

¹⁶ Così anche Corte Cass. civ., Sez. VI, 18 gennaio 2017, ord. n. 1069; Corte Cass. civ., Sez. III, 25 gennaio 2006, n. 1418.

¹⁷ Tribunale di Brescia, sent. 26 settembre 2017, n. 2621; Tribunale di Bergamo, sent. 4 maggio 2018, n.1018; Corte Cass. civ., Sez. II, 17 gennaio 2018, n. 1025. Si veda anche M. FERRARI, *Immissioni: se non si misura il rumore di fondo, non c'è prova di danno*, in *Altalex*, 2018.

¹⁸ M.S. CENINI, *op. cit.*

¹⁹ Cfr. Corte Cass. civ., Sez. III, 11 aprile 2006, n. 8420 che in tema di immissioni ha affermato che l'interesse alla salute dei proprietari è da considerarsi "valore preminente, in funzione del soddisfacimento del diritto ad una normale qualità della vita" rispetto alle esigenze dell'attività di impresa esercitata sul fondo confinante. Cfr. anche Corte Cass. civ., Sez. II, 8 marzo 2010, n. 5564.

²⁰ A contrario, U. MATTEI, *La proprietà*, in R. SACCO (a cura di), *Trattato di diritto civile*, Torino, 2003; p. 320 ss.; F.P. TRAISCI, *Le immissioni fra tutela proprietaria e tutela della persona. Modelli a confronto*, Napoli, 1996, p. 60 ss.

Sia consentito sotto questo profilo un richiamo anche alla giurisprudenza sovranazionale ed in particolare a quella della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU). Quest'ultima, infatti, in applicazione dell'art. 8 della CEDU, dedicato al rispetto della vita privata e familiare, ha affermato in più pronunce che tale diritto possa essere danneggiato anche da rumori ed altre ingerenze nella proprietà di quegli stessi privati²¹.

3. *Le immissioni elettromagnetiche*

Un altro contesto molto interessante nel quale si è posto e si pone il problema delle immissioni riguarda quello delle onde elettromagnetiche, tema divenuto rilevante in particolare sul finire del secolo scorso²². Il tema, come intuibile, è molto più recente rispetto a quello dei fumi o dei rumori in ragione dello sviluppo tecnologico al quale questo si lega. Sotto un profilo giuridico il tema risulta inoltre notevolmente complesso in ragione della mancanza di chiare evidenze scientifiche che ci permettano di capire se e quali sono, concretamente, gli effetti nocivi sull'uomo. Senza pretesa di esaustività sembrerebbe infatti sussistere una correlazione fra le esposizioni alle onde elettromagnetiche ed alcune patologie²³. È stato evidenziato

²¹ Corte EDU, causa Lopez Ostra c. Spagna, sentenza del 9 dicembre 2004; Corte EDU, causa Guerra c. Italia, sentenza del 17 febbraio 1998; Corte EDU, causa Deès c. Ungheria, sentenza del 9 novembre 2010; Corte EDU, causa Surugiu c. Romania, sentenza del 20 aprile 2004; Corte EDU, causa Powell e Rayner c. Regno Unito, sentenza del 21 febbraio 1990, conclusasi però nel ritenere che non vi fosse violazione. Sempre in tema di pronunce della Corte EDU, sebbene non legate alle immissioni acustiche, si segnala anche la recente sentenza Cordella che ha condannato lo Stato italiano per violazione degli artt. 8 e 13 CEDU per il caso relativo danni derivati dagli effetti delle emissioni nocive dell'Ilva di Taranto e la mancanza di rimedi interni effettivi sul punto si veda S. MARINO, *L'omissione dello Stato a proteggere gli individui da emissioni inquinanti: riflessioni sulla portata dell'art. 8 e dell'art. 13 CEDU nel diritto ambientale*, in questa *Rivista*, 2019, p. 313; F. CARELLI, *Enforcing a right to healthy environment in the ECHR system: the "Cordella v. Italy" case*, in *AmbienteDiritto.it*, 4/2019.

²² Tribunale di Como, ord. 30 novembre 2001, in *Foro italiano*, I, 2003, c. 1608; Tribunale di Modena, ord. 6 settembre 2004, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2004, p. 1087 ss.; Tribunale di Bologna, ord. 31 luglio 2006, in *Danno e responsabilità*, 2007, p. 1249 ss.; Tribunale di Venezia, sent. 19 febbraio 2008, n. 441.

²³ E. CALABRÒ, *Introduction to the Special Issue "Electromagnetic Waves Pollution"*, in *Sustainability*, 2018.

sul punto che però spesso ciò si lega a fattori causali plurimi, con evidenti riflessi negativi in tema di accertamento del nesso di causalità e non solo.

Sotto un profilo normativo la disciplina è regolata dalla L. quadro 36/01 e dal D.P.C.M. 8 luglio 2003, che attua la legge quadro prevedendo i limiti di esposizione ai campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici. Anche in questo caso, come nelle altre normative sopra richiamate, l'esigenza è quella della tutela della salute degli individui e dell'ambiente²⁴ ed è ispirata anche agli influssi sulla normativa nazionale di quanto affermato in campo internazionale ed europeo.

Le normativa è molto puntuale nel fissare tre soglie di esposizione: i limiti di esposizione assoluti, nel qual caso sussiste una presunzione assoluta di pericolosità delle esposizioni; i valori di attenzione, che pongono semplicemente da parametri cautelativi e che impongono dei limiti di tipo temporale, qualitativo, e spaziale (ad esempio contesti abitativi e scolastici) in nome anche del principio di precauzione; i valori di qualità, che impongono una riduzione progressiva delle esposizioni, rinviando alla legge regionale per la loro concreta attuazione.

La normativa così delineata pone alcune questioni. Di queste una delle più interessanti riguarda la funzione da attribuire alle norme secondarie che fissano i limiti di esposizione ai campi ed alle sue implicazioni sotto un profilo probatorio: nel senso di capire se si possa affermare che al di sotto di quelle soglie stabile per legge sussista una presunzione di innocuità delle esposizioni. Sul punto si può richiamare la pronuncia della Corte di Cassazione n. 9893 del 2000, nella quale si sottolinea l'importanza di questa normativa per la tutela della salute e la rilevanza della revisione periodica e aggiornata di questi valori. Secondo i giudici della Cassazione in tale ambito al giudice spetta il difficile compito di accertare se l'esposizione ai campi possa determinare l'insorgere di un pericolo per la salute dell'attore, accertamento da effettuare sulla base delle conoscenze scientifiche disponibile al momento del giudizio e parametrata alle peculiarità del caso concreto²⁵.

Nell'interpretazione di casi di questo tipo può inoltre assumere rilievo il principio di precauzione, nonché del suo corollario noto come principio A.L.A.R.A. (*As Low As Reasonably Achievable*²⁶): "ALARA e il

²⁴ Si veda in particolare l'art. 1.

²⁵ Corte Cass. civ. Sez. III, 27 luglio 2000, n. 9893, cit.

²⁶ Su tale principio si veda anche la Risoluzione del Parlamento Europeo del 5

principio di precauzione sono influenti in campo legale e in particolare nel diritto illecito civile, poiché la responsabilità dovrebbe essere un forte incentivo per un comportamento più sicuro. Questo cosiddetto effetto deterrente della responsabilità sembra evaporare nella società tecnica e altamente complessa di oggi²⁷. Su tale principio, che si ritiene possa rivestire una notevole importanza in questo ambito, si ritornerà in seguito.

Con riferimento alla possibilità, in tali ipotesi, di ricorrere alla tutela inibitoria²⁸, la giurisprudenza sembra orientata in senso favorevo-

maggio 1994, “Sulla lotta contro gli inconvenienti provocati dalle radiazioni non-ionizzanti”, nonché la Raccomandazione 12 luglio 1999, 1999/519/CE.

²⁷ S. LIERMAN, L. VEUCHELEN, *The optimisation approach of ALARA in nuclear practice: an early application of the precautionary principle. Scientific uncertainty versus legal uncertainty*, in *Water, science and technology*, 2005, p. 81 ss.

²⁸ Come noto, a partire dalla fine degli anni Settanta un filone giurisprudenziale, seguendo la tesi della prevalente dottrina civilistica, ha prospettato un utilizzo dell’art. 844 in termini di tutela del fondamentale diritto alla salute, inteso in senso lato come diritto a vivere in un ambiente salubre, sulla base del presupposto dell’insufficienza del solo rimedio riparatorio ad assicurare una piena tutela di tale diritto. L’opera di reinterpretazione dell’art. 844 è da attribuirsi in particolar modo al Tribunale di Vigevano (Pret. Vigevano, ord. 6 aprile 1978, in *Giurisprudenza di merito*, 1978, pp. 167 ss.) che ha aperto la strada ad una lettura estensiva della norma sulle immissioni, riconoscendo il diritto al risarcimento del danno patrimoniale, e non, ad alcuni soggetti che avevano subito delle immissioni di rumori da un vicino opificio. Tale orientamento giurisprudenziale, peraltro successivamente alimentato da una serie di sentenze della giurisprudenza sia di merito che di legittimità (Tribunale di Vigevano, 9 febbraio 1982, in *Giurisprudenza italiana*, 1983, I, 2, p. 398; Corte Cass. civ., Sez. II, 6 aprile 1983, n. 2396 in *Giurisprudenza italiana*, 1984, p. 537, con nota di F. MASTROPAOLO, *Tutela della salute, risarcimento del “danno biologico” e difesa dell’immissioni*; Pret. Verona, ord. 29 giugno 1984, in *Il Foro Italiano*, 1984, p. 2906; Tribunale di Vigevano, 25 gennaio 1985, in *Il Foro Italiano*, 1986, c. 2872; Pret. Roma, ord. 13 luglio 1987, in *Il Foro Italiano*, 1988, I, c. 2027), si è spinto fino al punto di negare, in una sentenza della Corte d’Appello di Venezia del 1985 (Corte App. Venezia, 31 maggio 1985, in *Giurisprudenza italiana*, 1987, 2, c. 494 ss.), il presupposto stesso dell’azionabilità della norma, ritenuta applicabile a prescindere dalla titolarità di un diritto reale di godimento sul fondo soggetto al fenomeno immissivo. La ragione principale dell’imponente dibattito che ha visto protagonista la norma richiamata riguarda l’attribuzione, al soggetto che subisce l’attività immissiva, del potere di chiedere al giudice competente un provvedimento di cessazione dell’attività lesiva: in sostanza tale orientamento mira ad un’applicazione in via analogica dell’inibitoria ex art. 844 a tutela della salute. Per approfondimenti: U. MATTEI, *Immissioni*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche*, Torino, 1982, p. 1220; V. SCALISI, *Immissioni di rumore e tutela della salute*, in *Rivista di diritto civile*, 1982, I, p. 127 ss.; in senso contrario si veda tra gli altri: C. SALVI, *Le immissioni industriali*, Milano,

le²⁹. Anzi, nelle parole della Cassazione sembra cogliersi proprio la rilevanza della tutela inibitoria come strumento preventivo per la tutela della salute in caso di immissioni di questo tipo. Sul punto si veda ad esempio sentenza 9893 del 27 luglio 2000 della Corte di Cassazione, in cui si legge che “la protezione apprestata dall’ordinamento al titolare di un diritto si estrinseca prima nel vietare agli altri consociati di tenere comportamenti che contraddicano il diritto e poi nel sanzionare gli effetti lesivi della condotta illecita obbligando il responsabile al risarcimento del danno [...] l’esigenza di adattare la categoria di danno alla salute includendovi sempre il pericolo quando la situazione giuridica di rango costituzionale è esposta ad agenti lesivi ambientali e non riconducibili ad un singolo atto o pratica definibile esattamente sul piano materiale e cronologico”. Come si vede quindi si pone l’accento anche ad attività sfuggenti, non direttamente collegabili ad un preciso evento, come potrebbe in effetti essere l’esposizione ai campi. Tutela che, ad ogni modo, sarà comunque possibile solo ove sia comunque raggiunto un certo livello di rischio, di pericolo concreto³⁰.

Sarebbe inoltre astrattamente configurabile, almeno in teoria, anche il rimedio risarcitorio in via successiva. Come è stato evidenziato però in questi specifici casi legati ai campi si pone un problema ulteriore: il protrarsi nel tempo in modo prolungato e molto flebile dell’attività nociva, nonché l’intersecazione con altri elementi, sicché ne deriva che il nesso di causa si “annacqua” e la responsabilità rischia di cancellarsi³¹.

Rimane inoltre possibile, come in effetti effettuato da alcune corti specialmente di merito³², ricorrere alla autonoma tutela d’urgenza ex art. 700 c.p.c. Tale possibilità invero rimane aperta anche per le altre ipotesi, non solo di immissioni elettromagnetiche.

Un altro problema che permane in tema di immissioni è che, al di

1979; E. PELLECCIA, *Brevi note in tema di disciplina delle immissioni, tutela della salute e rimedio inibitorio*, in *Giustizia Civile*, 1995, p. 1663 ss.

²⁹ Tribunale di Venezia, 19 febbraio 2008, n. 441, cit.

³⁰ M.W. MONTEROSSO, *Le generazioni future nel sistema civilistico italiano. Modelli ed istituti giuridici per la tutela degli interessi delle generazioni future*, Venezia, 2019 e Tribunale di Como, ord. 30 novembre 2001, cit. Nello stesso senso, Tribunale di Modena, ord. 6 settembre 2004, cit.

³¹ Tribunale di Bologna, ord. 1° agosto 2006, cit.

³² Tribunale di Messina, Sez. I, 22 giugno 2016, n.1857; Tribunale di Bergamo, 8 marzo 2008; ma si veda anche Corte Cass. civ., Sez. III, 10 giugno 2020, n. 11105.

fuori dei parametri normativi sopra brevemente esaminati, spesso nella definizione dei limiti e dei livelli di radiazioni si inserisce anche la normativa regionale, sulla quale si è infine pronunciata la Corte costituzionale con sentenza n. 307 del 7 ottobre 2003. Il caso riguardava una normativa regionale che aveva introdotto dei livelli di tutela superiori rispetto a quelli stabiliti a livello statale. Sul punto la Corte ha ritenuto illegittima tale normativa. Tale conclusione si basa sulla *ratio* della normativa: la fissazione dei valori-soglia (limiti di esposizione, valori di attenzione, obiettivi di qualità definiti come valori di campo), rimessa allo Stato, non ha come unica finalità quella di tutelare la salute e l'ambiente nei casi di potenziali immissioni elettromagnetiche dannose. Piuttosto, la *ratio* è più complessa e consiste nella necessità di bilanciare da un lato, effettivamente, i potenziali effetti lesivi alla popolazione ma dall'altro di consentire la realizzazione degli impianti e delle reti, rispondenti a rilevanti interessi nazionali, anche attraverso la fissazione di limiti diversi in relazione ai tipi di esposizione e di radiazioni, ma pur sempre nell'ottica di una certa uniformità sul territorio nazionale. Viene richiamata quindi sì da un lato la competenza concorrente delle Regioni, ma dall'altro quell'esigenza di omogeneità e di unità della normativa nazionale, specie in settori delicati e strategici quali quelli di cui si parla. Non vi può essere quindi nelle parole della Corte un eccesso di discrezionalità da parte delle Regioni né una loro sostituzione alle indicazioni fissate a livello statale³³.

Anche la disciplina sovranazionale ha di fatto inciso sugli standard normativi interni. Si ricordi in particolare a raccomandazione del Consiglio

³³ Nelle parole della Corte tali interessi sono sottesi alla considerazione del “preminente interesse nazionale alla definizione di criteri unitari e di normative omogenee” che, secondo l'art. 4, comma 1, lett. a, della L. quadro, fonda l'attribuzione allo Stato della funzione di determinare detti valori-soglia. In sostanza, la fissazione a livello nazionale dei valori-soglia, non derogabili dalle Regioni nemmeno in senso più restrittivo, rappresenta il punto di equilibrio fra le esigenze contrapposte di evitare al massimo l'impatto delle emissioni elettromagnetiche, e di realizzare impianti necessari al paese, nella logica per cui la competenza delle Regioni in materia di trasporto dell'energia e di ordinamento della comunicazione è di tipo concorrente, vincolata ai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato. (Cfr. Corte Cass. civ., Sez. II, 25 marzo 2019, n. 8277). Sul punto anche M.W. MONTEROSI, *Le generazioni future nel sistema civilistico italiano. Modelli ed istituti giuridici per la tutela degli interessi delle generazioni future*, cit.

dell'Unione Europea del 12 luglio 1999 che individua il livello di riferimento per i campi elettromagnetici a frequenza nulla in 40.000 microtesta³⁴.

4. *L'inquinamento luminoso*

A differenza degli altri contesti, sembra mancare ad oggi nel nostro ordinamento una disciplina organica a livello nazionale in tema di immissioni luminose e di inquinamento luminoso. La normativa, piuttosto, si rinviene principalmente a livello regionale, riguardando peraltro in diversi casi solamente alcuni aspetti peculiari.

Vale la pena di rammentarne alcuni a titolo esemplificativo. Ai fini che qui rilevano questi riferimenti normativi possono essere importanti anche per comprendere con quali normative possa interfacciarsi il tema delle immissioni, nonché per comprendere quali livelli di tollerabilità siano, se vi siano, già stabiliti a livello normativo. La più risalente è quella contenuta nella L. 1260/1942 che prevede l'istituzione di una fascia di rispetto per le fonti luminose nella zona dell'Osservatorio astronomico di Monte Porzio Catone.

Una successiva disposizione è rintracciabile nella legge sulla tutela dei parchi e delle aree naturali che affida al regolamento del parco il compito di fissare limiti alle emissioni luminose nelle zone di protezione.

Ancora, si può ricordare il D.Lgs. 152/2005 che assegna all'A.N.C.I. la funzione di attività conoscitiva e di informazione in campo ambientale, tra cui è inserito anche l'inquinamento luminoso.

In senso diverso, vale la pena evidenziare che il tema dell'illuminazione è comunque ad oggi al centro di maggiore interesse, tant'è che, ad esempio, sono oggi presenti criteri ambientali minimi per i prodotti destinati all'illuminazione pubblica, nonché relativi ai requisiti tecnici degli apparecchi di illuminazione³⁵.

³⁴ Tale normativa viene richiamata nel D.P.C.M. del 8 luglio 2003 ai sensi dell'art. 3, e si applica alle esposizioni a campi a frequenze comprese tra 0 HZ e 100HZ generate da sorgenti non riconducibili ad elettrodotti (cfr. Corte Cass. civ., Sez. II, 25 marzo 2019, n. 8277).

³⁵ Ci si riferisce in particolare ai C.A.M., Criteri Ambientali Minimi: Illuminazione Pubblica (fornitura e progettazione) Acquisizione di sorgenti luminose per illuminazione pubblica, l'acquisizione di apparecchi per illuminazione pubblica, l'affidamento del

Sul piano nazionale, dunque, non si riscontra una legge a contenuto generale sul tema anche se vi sono normative in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro che riguardano ad esempio l'impiego di fonti luminose negli ambienti interni, in funzione dei principi di ergonomia della visione quale fattore di rischio³⁶. Nondimeno, nel corso degli anni sono state presentate diverse proposte legislative in merito³⁷.

Nonostante che la riforma del Titolo V della Costituzione intesti alla lettera s) del comma 2 dell'art. 117 la tutela dell'ambiente allo Stato a tutt'oggi solo le leggi regionali hanno disciplinato l'inquinamento luminoso, utilizzando una serie di competenze concorrenti, contemplate nel comma 3 del medesimo articolo, quali la tutela della salute, l'energia, il governo del territorio, gli aeroporti civili e la valorizzazione dei beni ambientali e paesaggistici.

Gran parte delle Regioni hanno fondato le proprie norme in materia sulla competenza relativa all'energia, ai fini del contenimento dei consumi energetici (ad es. L.R. Emilia-Romagna 19/2008, L.R. Friuli-Venezia Giulia 15/2007, L.R. Lazio 23/2000, L.R. Liguria 22/2007, L.R. Marche 10/2002, L.R. Piemonte 31/2000, D.G.R. Sardegna 48/31/2007, L. Provincia Trento 16/2007, L.R. Lombardia 17/2000). Altre Regioni si sono viceversa appellate alla protezione del paesaggio e dell'ambiente (ad es. L.R. Abruzzo 12/2005, L.R. Lazio 23/2000, L.R. Puglia 15/2005, L.R. Toscana 37/2000, L.R. Veneto 17/2009). Alcune Regioni hanno integrato le finalità della loro legislazione con quella della sicurezza stradale e con

servizio di progettazione di impianti per illuminazione pubblica (approvato con D.M. 27 settembre 2017); Illuminazione Pubblica (servizio). Servizio di illuminazione pubblica (approvato con D.M. 28 marzo 2018). Sulla tematica dei provvedimenti statali si rinvia a P. DELL'ANNO, *L'inquinamento luminoso: una nuova frontiera della tutela dell'ambiente e del paesaggio*, in questa *Rivista*, p. 456 ss.

³⁶ La notazione è rintracciabile in F. LECCESE, G. TUONI, *Il quadro normativo dell'inquinamento luminoso*, in *La normativa in ambito ambientale*, 2012 p. 118.

³⁷ Si pensi ad esempio a due di esse. La prima è il disegno di legge 4515/98 dal titolo "Disposizioni in materia di illuminazione esterna notturna per la protezione dell'ambiente e degli osservatori astronomici dall'inquinamento luminoso" e la seconda il D di L. 751/1996 dal titolo "Misure in tema di risparmio energetico per la illuminazione esterna e per la lotta all'inquinamento luminoso". Queste proposte di legge intesterebbero allo Stato le funzioni di indirizzo e la definizione degli standard alle Regioni per l'assunzione di Piani Regionali di prevenzione dell'inquinamento luminoso ed ai Comuni quella di Piani Comunali per l'illuminazione pubblica.

la protezione degli osservatori astronomici (ad es. L.R. Emilia-Romagna 19/2003, L.R. Friuli-Venezia Giulia 15/2007, L.R. Lombardia 17/2000)³⁸.

Come è facile desumere dalla descritta situazione, appare evidente che il richiamo alle finalità normative costituisce un mero strumento per fondare la legittimità costituzionale delle stesse, mentre, in realtà, il fondamento delle legislazioni regionali andrebbe ritrovato nella materia “governo del territorio”, poiché gran parte delle ricordate discipline si affida a specifici piani inerenti l’illuminazione pubblica e privata, in correlazione con gli strumenti urbanistici locali nel contesto di linee regionali³⁹. Infatti gli strumenti giuridici utilizzati dai legislatori regionali sono assai diversificati con una significativa prevalenza di piani di settore atti ad individuare le metodiche di contenimento degli effetti derivanti dagli impianti luminosi, quali ad es. i piani di illuminazione per il contenimento dell’inquinamento luminoso che integrano gli strumenti di governo del territorio a livello comunale, mentre in altri casi l’approvazione del piano comporta l’adeguamento del regolamento edilizio (ad es. Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna, Puglia e Toscana)⁴⁰. Altre Regioni rimandano, viceversa, a regolamenti regionali e locali la disciplina delle fonti luminose e sottopongono a un regime autorizzatorio, intestato ai Comuni (Abruzzo, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Veneto e Provincia di Trento), collegando la funzione urbanistica con la specificazione delle misure tecnologiche per la regolamentazione dell’illuminazione nelle ore notturne e la specificazione di zone di rispetto sia per i privati che per i pubblici⁴¹. Infine alcune leggi regionali prevedono la formazione di un abaco che prescriva le diverse forme di illuminazione ammissibili nelle differenziate porzioni del territorio comunale.

Da ultimo si deve segnalare che le funzioni di controllo e di vigilanza sono, per solito affidate ai Municipi, con il supporto delle A.R.P.A., agenzie regionali per la protezione ambientale (ad es. Lazio)⁴².

³⁸ Cfr., ad esempio, la legislazione veneta.

³⁹ Cfr. P. DELL’ANNO, *op. cit.*, p. 459.

⁴⁰ Si rinvia a E. D’ERRICO, G. FUNARO, *Il piano di illuminazione per le città*, in *L’architettura. Cronache e storia*, 1999, p. IV ss.

⁴¹ Si legga in proposito G. FRANCOLINI, *Illuminazione urbana*, in *Costruire*, 1988, p. 57 e ss.

⁴² Cfr. ISPRA, *Il quadro normativo della Regione Lazio sull’inquinamento luminoso*, Roma, 2012.

In buona sostanza, il panorama legislativo si presenta come affidato alla legislazione regionale ed ai connessi regolamenti, con significative differenziazioni di strumenti giuridici intesi a disciplinare la lotta all'inquinamento luminoso ed ai suoi effetti sulla salute dell'uomo, sull'ambiente, sulla vegetazione e sulla fauna⁴³.

5. *Il ruolo del principio di precauzione*

L'applicazione del principio di precauzione nel contesto delle immissioni, di cui si è brevemente accennato nel paragrafo precedente, merita un più puntuale approfondimento, in quanto si ritiene possa costituire un importante punto di snodo nella futura applicazione della disciplina civilistica delle immissioni.

Tale principio nella sua applicazione giuridica a contesti scientifici di difficile soluzione può rivestire una guida sia a livello politico legislativo che come criterio ermeneutico giudiziale, anche in senso evolutivo e tenendo conto degli sviluppi scientifici posteriori alla normativa stessa⁴⁴. Il problema non è nuovo e s'inserisce nello storico dibattito sul rapporto fra evoluzione tecnologica e diritto. Un rapporto che si esprime nella costante tensione fra la necessità di garantire il progresso, nell'ottica del perseguimento del benessere e di una maggiore utilità collettiva, e l'esigenza di tutelare gli interessi coinvolti. Sia quelli tradizionali, quali i diritti degli individui a vivere in un ambiente salubre e alla propria salute, sia quelli di "nuova generazione", il cui assurgere a posizioni giuridicamente rilevanti è conseguenza di quello stesso progresso, veicolo di benessere, ma al tempo stesso di esternalità rivelatrici di bisogni inediti⁴⁵. È

⁴³ Cfr. HABITAT, *L'inquinamento luminoso: i rischi per l'ambiente e la salute*, 2010; A. ROMAN, *Gli effetti dell'inquinamento luminoso sulla fauna e sulla flora*, Padova, 1995; T. AURELI, *L'inquinamento luminoso e le leggi regionali: il ruolo dell'ARPA*, 2012.

⁴⁴ Si veda ad esempio D. BELVEDERE, *La tutela precauzionale dell'ambiente e il ruolo della giurisprudenza nel riconoscimento del rischio da fattori inquinanti*, in *Nuove Autonomie*, 2015, pp. 259 ss. Il tema invero è discusso anche nel diritto pubblico. Fra gli altri, si veda G. MANFREDI, *Note sull'attuazione del principio di precauzione nel diritto pubblico*, in *Diritto pubblico*, 2004, p. 1075 ss.

⁴⁵ Cfr. L. MORMILE, *Il principio di precauzione fra gestione del rischio e tutela degli interessi privati*, in *Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente*, 2012, p. 247 ss.

stato inoltre affermato⁴⁶ che il principio di precauzione potrebbe essere utilizzato come strumento interpretativo delle norme codicistiche e relativamente ai rimedi civilistici, proprio nel caso in cui si tratti di tutela del diritto alla salute e non solo in una fase di lesione già avvenuta, ma anche solo ove esista un pericolo per la salute stessa. Il problema in questo caso è che ci troveremmo allora in presenza di un danno solo potenziale alla salute, non già patito, e peraltro nemmeno certo, viste le incertezze scientifiche in tema di esposizione ai campi. Sotto questo profilo, ci si può domandare allora se abbia più senso approntare una tutela inibitoria ovvero risarcitoria. La soluzione invero non è univoca e sembra piuttosto che a seconda delle ipotesi possa essere possibile ognuna delle due⁴⁷ – fermo restando poi la verifica su quale sia la più adeguata.

Il tema, peraltro, non è scevro di dibattiti anche in dottrina⁴⁸. Le assonanze fra il tema delle immissioni ed il principio di precauzione sono evidenti: la disciplina civilistica delle immissioni punta a garantire un'inibitoria delle attività dannose; il principio di precauzione è finalizzato a parametrare *ex ante* la liceità di possibili attività rischiose, nelle situazioni in cui non è certo, secondo una prospettiva *ex ante*, se tali attività

⁴⁶ Così Tribunale di Venezia, 19 febbraio 2008, n. 441, cit.

⁴⁷ M.W. MONTEROSSO, *Le generazioni future nel sistema civilistico italiano. Modelli ed istituti giuridici per la tutela degli interessi delle generazioni future*, cit.

⁴⁸ Si vedano in particolare: F.D. BUSNELLI, *Il principio di precauzione e l'impiego di biotecnologie in agricoltura*, in M. GOLDONI, E. SIRSI (a cura di), *Regole dell'agricoltura, regole del cibo: produzione agricola, sicurezza alimentare e tutela del consumatore. Atti del convegno, Pisa, 7-8 luglio 2005*, Pisa, 2005, pp. 115 ss.; M. ARBOUR, *A proposito della nebulosa. Principio di precauzione – responsabilità civile*, in AA.Vv., *Liber amicorum per Francesco D. Busnelli, Il diritto civile tra principi e regole I*, Milano, 2008, p. 513 ss.; E. DEL PRATO, *Il principio di precauzione nel diritto privato: spunti*, in AA.Vv., *Liber amicorum per Francesco D. Busnelli, Il diritto civile tra principi e regole I*, Milano, 2008, p. 545 ss.; E. DEL PRATO, *Precauzione e obbligazione*, in *Rivista del diritto commerciale e delle obbligazioni*, 2012, p. 1 ss.; F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione del rischio*, Milano, 2005; M.G. STANZIONE, *L'incidenza del principio di precauzione sulla responsabilità civile*, in *Comparazione e diritto civile*, 2016, p. 1 ss.; E. AL MUREDEN, *Uso del cellulare e danni alla salute: la responsabilità del produttore tra dannosità "tollerabile", principio di precauzione e nuovi obblighi informativi*, in *Il corriere giuridico*, 2013, p. 330 ss.; E. AL MUREDEN, *Principio di precauzione, tutela della salute e responsabilità civile*, Bologna, 2008; R. MONTINARO, *Dubbio scientifico e responsabilità civile*, Milano, 2012; F. DEGL'INNOCENTI, *Rischio di impresa e responsabilità civile. La tutela dell'ambiente fra prevenzione e riparazione dei danni*, Firenze, 2012; B. BERTARINI, *Tutela della salute, principio di precauzione e mercato del medicinale. Profili di regolazione giuridica europea e nazionale*, Torino, 2016.

produrranno un danno, per mancanza di dati scientifici certi⁴⁹. I punti di contatto delle due tematiche si colgono in particolare in quei contesti quali le immissioni elettromagnetiche o le sostanze inquinanti, in ragione proprio delle problematiche connesse all'accertamento scientifico. Inoltre, ciò comporta un problema comune, in merito alla allocazione dei rischi ed al responsabile delle eventuali conseguenze lesive di terzi, estranei rispetto alle attività produttive delle immissioni nocive, specie in presenza di immissioni dovute ad attività produttive.

Due sono i temi cui si vuole brevemente accennare: il primo riguarda il dibattito giurisprudenziale e dottrinale sull'applicabilità in ambito civilistico di tale principio, il secondo riguarda il suo eventuale ambito di applicazione, anche in connessione al tema delle immissioni.

Sotto il primo profilo, parte della dottrina – invero maggioritaria – è scettica sull'applicabilità di tale principio alla responsabilità civile, limitandone l'applicazione alle scelte del legislatore⁵⁰ – o tutt'al più come criterio ermeneutico residuale. Ciò anche in ragione del fatto che il principio di precauzione non avrebbe alcun impatto sul risarcimento, poiché non vi era certezza nella reale pericolosità della condotta. Questo inoltre non produrrebbe variazioni sul grado di diligenza richiesto al gestore del rischio⁵¹. Casomai, ciò potrebbe avere rilevanza sotto un profilo qualificatorio, per ritenere applicabile la disciplina prevista ai sensi dell'art. 2050 c.c. per le attività rischiose⁵².

Invero esiste però un orientamento che ritiene *a contrario* che il prin-

⁴⁹ E. DEL PRATO, *Il principio di precauzione nel diritto privato*, cit.; E. AL MUREDEN, *Il danno da prodotto conforme*, Torino, 2007.

⁵⁰ M.W. MONTEROSSO, *Le generazioni future nel sistema civilistico italiano. Modelli ed istituti giuridici per la tutela degli interessi delle generazioni future*, cit.

⁵¹ Si pensi, per fare un esempio, al caso dei telefoni cellulari e alle preoccupazioni che riguardano la salute dei soggetti esposti alle emissioni di onde elettromagnetiche da esse provenienti. In questo caso, la circostanza per cui le compagnie produttrici di telefoni cellulari abbiano rispettato gli standard di sicurezza previsti dalla legge, sicché il prodotto risulta conforme, induce la dottrina a escludere la configurabilità di una responsabilità ex art. 114 e ss. del Codice del Consumo in capo alle imprese. Per approfondimenti si veda: E. AL MUREDEN, *Uso del cellulare e danni alla salute*, cit.

⁵² M.W. MONTEROSSO, *Le generazioni future nel sistema civilistico italiano. Modelli ed istituti giuridici per la tutela degli interessi delle generazioni future*, cit., e B. BERTARINI, *Tutela della salute, principio di precauzione e mercato del medicinale. Profili di regolazione giuridica europea e nazionale*, cit.

cipio di precauzione possa assumere rilevanza in relazione al profilo del nesso di causalità, in particolare ritenendo sussistente la possibilità di riconoscere l'esistenza del nesso causale in presenza di una possibilità seria ed apprezzabile fra condotta ed evento, verificata proprio alla luce del principio di precauzione⁵³. Tale orientamento peraltro ha ottenuto, di recente, un certo sostegno anche a livello giurisprudenziale⁵⁴. Invero il principio di precauzione ha ottenuto un seppur limitato riconoscimento in ambito civilistico anche in altre sedi, quale quella degli obblighi contrattuali e della garanzia dei vizi e della diligenza del venditore⁵⁵, legati in particolare a prodotti particolarmente rischiosi e sui quali è stato pertanto ritenuto doveroso effettuare controlli preventivi prima della vendita⁵⁶.

Più in generale, si ritiene allora, come affermato poco sopra, – e si concorda con quell'orientamento – che il principio di precauzione possa andare a svolgere un importante ruolo ermeneutico ed interpretativo

⁵³ M.W. MONTEROSSO, *Le generazioni future nel sistema civilistico italiano. Modelli ed istituti giuridici per la tutela degli interessi delle generazioni future*, cit., E.M. FRANZONI, *L'illecito I*, Milano, 2010, p. 61 ss.; M. CAPECCHI, *Il nesso di causalità. Da elemento della fattispecie fatto illecito a criterio di limitazione del risarcimento del danno*, Padova, 2002; R. PUCCELLA, *La causalità incerta*, Torino, 2007; G. BALDINI, *Il danno da fumo*, Napoli, 2008; B. TASSONE, *Concause, orientamenti recenti e teoria sulla causalità*, in *Danno e responsabilità*, 2013, p. 649 ss.; M. PENNASILICO, *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, 2014, p. 329 ss.

⁵⁴ Corte Cass. civ., Sez. lavoro, 12 ottobre 2012, sn. 17438, riguardante un dipendente che aveva contratto un tumore in seguito all'uso prolungato del telefono a fini lavorativi. Nella sentenza la corte ha evidenziato che secondi studi scientifici sussiste una potenziale correlazione fra tale forma di tumore ed uso prolungato del cellulare. Nel testo della pronuncia si richiamano sia le potenzialità di un rischio epidemiologico connesso all'esposizione alle radiazioni che, direttamente, il principio di precauzione e la necessità di adottare misure preventive a scopo protettivo.

⁵⁵ Corte Cass. civ., Sez. II, 10 luglio 2014, n. 15824, in *Contratti*, 2015, p. 891 ss., con nota di F. CAFAGGI, P. IAMICELI, *Responsabilità del fornitore alimentare tra colpa professionale e concorso del produttore finale*, in *Contratti*, 2015, p. 896 ss.; G. VACCARO, *Il principio di precauzione e la responsabilità delle imprese nella filiera alimentare*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2015, p. 50 ss. Si veda sul punto anche: A. JANNARELLI, *Principi ambientali e conformazione dell'autonomia negoziale: considerazioni generali*, in M. PENNASILICO (a cura di), *Contratto e ambiente. L'analisi "ecologica" del diritto contrattuale*, 2013, p. 28.

⁵⁶ La casistica giurisprudenziale è molto interessante sotto questo profilo perché si lega spesso al settore agroalimentare e quindi al diritto alla salute, principio intorno al quale si lega come visto questo intero contributo.

nel diritto civile⁵⁷: anticipando le soglie di tutela, elevando il grado di responsabilità, permettendo di individuare i corretti standard entro cui intervenire, sia in via preventiva che successiva. Legando tale elemento alla prima parte del presente articolo, si coglie come allora questo principio ben si leghi alla tutela nei confronti delle immissioni ed alla inibitoria ex art. 844 c.c., consentendo di avere un parametro utile – per quanto indeterminato – al giudice nel decidere i casi di immissione che gli si presentino. Sarà la giurisprudenza, in tal senso, a dover concretizzare e dare delle linee guida nella corretta applicazione di tale principio anche in tale contesto. Certamente questo tema, per profili quali quello della tutela alla salute, possono risultare decisivi⁵⁸.

Ciononostante, non si può sottacere che, come detto, rimangono invece notevoli perplessità con riferimento al settore della responsabilità, quindi per azioni non preventive ma successive rispetto alla condotta lesiva⁵⁹.

D'altra parte, nel periodo storico attuale, nel quale si fa peraltro sempre più pressante una maggiore esigenza di dare peso ad alcune esigenze, quale quella del contenimento del cambiamento climatico e della lotta al riscaldamento globale, si può ritenere che il principio di precauzione potrebbe costituire uno strumento per orientare la tutela civilistica verso una società – ed una economia – più virtuosa⁶⁰.

E nella tutela dei diritti sia tradizionali, quali i diritti degli individui a vivere in un ambiente salubre e alla propria salute, sia quelli di “nuova generazione”, il cui assurgere a posizioni giuridicamente rilevanti è conseguenza di quello stesso progresso, veicolo di benessere, ma al tempo stesso di esternalità rivelatrici di bisogni inediti⁶¹.

⁵⁷ Così anche M.W. MONTEROSSO, *Le generazioni future nel sistema civilistico italiano. Modelli ed istituti giuridici per la tutela degli interessi delle generazioni future*, cit.

⁵⁸ M.G. STANZIONE, *L'incidenza del principio di precauzione sulla responsabilità civile*, cit., p. 29.

⁵⁹ M.W. MONTEROSSO, *Le generazioni future nel sistema civilistico italiano. Modelli ed istituti giuridici per la tutela degli interessi delle generazioni future*, cit.

⁶⁰ Ne è testimonianza, in tal senso, il crescente interesse per la c.d. *climate change litigation*. Sul punto M.W. MONTEROSSO, *Le generazioni future nel sistema civilistico italiano. Modelli ed istituti giuridici per la tutela degli interessi delle generazioni future*, cit. Si veda anche l'interessante precedente della Corte Regionale di Essen, causa Luciano Lliuya v. RWE AG, e la decisione d'appello del 15 dicembre 2016.

⁶¹ L. MORMILE, *op. cit.*, p. 248.

Abstract

*Noise emissions - electromagnetic emissions - light pollution
precautionary principle - civil law - administrative law*

Immissions have been disciplined by private law since the Roman times. However, technological development has led to the emergence of new types of immissions, which are still insufficiently regulated by the Italian legal framework. In fact, besides the traditional noise emissions, electromagnetic emissions and light pollution have become subject of debate and of fragmented regulation; in fact, the issue is disciplined both at national and regional level. The discipline of these topics presents several difficulties, as it requires a balance between relevant and conflicting rights. The right to private property and to economic initiative, both private and public, must be balanced with the opposite right to private property, the right to health, and the right to private and family life. Domestic judges have been called to operate this balance. In this chaotic and unclear framework, case law offers a possible solution: the application of the precautionary principle. The application of this principle as a hermeneutical tool, in fact, offers standards and parameters for judges to assess the case, without the need of (possibly too rigid or too mild) limits set by law. This will ultimately provide more flexibility in balancing opposite rights, while taking into consideration environmental concerns.

La tutela dell'ambiente come diritto della persona*

GABRIELLA MARCATAJO

1. L'affermazione dell'ambiente come diritto fondamentale della persona e la sua doppia imputazione. – 2. L'ambiente nella teoria dei beni comuni e la prospettiva esistenzialista. – 3. Il danno all'ambiente come danno ambientale esistenziale ed il problema della legittimazione ad agire. – 4. La posizione della CEDU nei casi Di Sarno e Cordella. Il danno ambientale come danno esistenziale.

1. *L'affermazione dell'ambiente come diritto fondamentale della persona e la sua doppia imputazione*

La codificazione del danno ambientale avvenuta nel 2006, in termini di danno pubblico alle risorse naturali o alle utilità derivanti dalle stesse, non ha arrestato un cammino parallelo del danno ambientale quale danno alla persona, nella specie del danno ambientale esistenziale.

Come in altra sede dimostrato¹, si tratta di un danno derivante dal

* Contributo sottoposto a procedimento di revisione tra pari.

¹ Si rinvia a G. MARCATAJO, *Il danno ambientale esistenziale*, Napoli, 2016; G. MARCATAJO *Ambiente e tutela individuale intergenerazionale*, in *The Cardozo electronic law bulletin*, 2020, p. 1 ss. Sul tema vedi tra i contributi più significativi: E. LECCESE *Danno all'ambiente e danno alla persona*, Milano, 2011; E. LECCESE, *Il diritto all'ambiente come diritto della personalità*, in M. PENNASILICO (a cura di), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Napoli, 2014, p. 58 ss.; S. PATTI, *La quantificazione del danno ambientale*, in F.D. BUSNELLI - S. PATTI, *Danno e responsabilità civile*, III ed., Torino, 2013, p. 133; S. PATTI, *La tutela civile dell'ambiente*, Padova, 1979; M. PENNASILICO, *Ambiente e diritti umani*, in M. PENNASILICO (a cura di), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, cit., 46; M.

mutamento di quell'habitat naturale, biologico, sociologico e culturale che è l'ambiente, quale condizione esistenziale nell'ambito della quale l'individuo svolge la sua personalità. In tal senso l'ambiente si delinea come "sintesi di tutto ciò che sotto il profilo biologico ed esistenziale condiziona l'esistenza umana"², complesso di condizioni esistenziali, biologiche, naturali e paesaggistiche che incidono in maniera determinante sullo svolgimento della personalità.

L'ambiente, secondo l'ormai consolidata giurisprudenza della Corte Costituzionale³, che approda alla configurazione dello stesso in termini

PENNASILICO, *Sostenibilità ambientale e riconcettualizzazione delle categorie civilistiche*, in M. PENNASILICO (a cura di), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, cit., p. 34 ss.; M. PENNASILICO, *Tutela dell'ambiente e situazioni soggettive*, in M. PENNASILICO (a cura di), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, cit., p. 53 ss.; U. SALANITRO, *Tutela dell'ambiente*, Roma, 2009; B. POZZO, *La responsabilità civile per danni all'ambiente tra vecchia e nuova disciplina*, in questa *Rivista.*, 2007, p. 3 ss.; B. POZZO, *Danno ambientale ed imputazione della responsabilità. Esperienze giuridiche a confronto*, Milano, 1996; B. POZZO, *Ambiente (Strumenti privatistici di tutela dell')*, in *Digesto. discipline. privatistiche, Sez. civ., Agg., II*, Torino, 2003, p. 93 ss.; M. BONA, G. MIGLIORATI, *Il danno non patrimoniale da disastro ambientale: la svolta delle Sezioni unite*, in *Giurisprudenza italiana*, 2003, p. 691 ss.; L. PRATI, *Diritto alla salubrità dell'ambiente e danno esistenziale in rapporto alla direttiva 35/2004/CE*, in G. GIAMPIETRO (a cura di), *La responsabilità per danno all'ambiente. L'attuazione della direttiva 2004/35/CE*, Milano, 2006, p. 86 ss.; P. SPANTIGATI, *Le categorie giuridiche necessarie per lo studio del diritto dell'ambiente*, in questa *Rivista.*, 1999, p. 227; S. RODOTÀ, *Relazione introduttiva*, in P. PERLINGIERI (a cura di), *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, Napoli, 1991, p.16 ss.; G. ALPA, *Pubblico e privato alle origini del danno ambientale*, in *Contratto e impresa*, 1987, p. 685 ss.; A. LUNINOSO, *Sulla natura della responsabilità per danno ambientale*, in *Contratto e impresa*, 1989, p. 909 ss.; M. FRANZONI, *Il danno all'ambiente*, in *Contratto e impresa*, 1992, p. 1026 ss.; F.D. BUSNELLI, *La parabola della responsabilità civile*, in *Rivista critica del diritto privato*, 1987, p. 643 ss.; G. GIAMPIETRO, *La responsabilità per danno all'ambiente. Profili amministrativi*, cit., p. 211. In giurisprudenza si segnala: Corte Cass. pen., Sez. III, 2 maggio 2007, n. 16575, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2007, p. 2074 ss., con nota di G. GRECO, *Vademecum dell'illecito ambientale: la sentenza Fiale*. Corte Cass., Sez. Un. Civ., 21 febbraio 2002, n. 2515, in questa *Rivista*, 2002, p. 946. Sulla stessa linea più di recente Corte Cass. civ., Sez. III, 13 maggio 2009, n. 11059, in *Danno e responsabilità*, 2009, p. 766, con nota di G. PONZANELLI, *Conferme ed incertezze della Cassazione dopo le Sezioni Unite*; Corte App. Milano, Sez. II, 9 ottobre 2001, in *Giurisprudenza milanese*, 2002, p. 214.

² Corte Cass. civ., Sez. Un., 21 febbraio 2002, n. 2515, in questa *Rivista*, 2002, p. 946. In senso conforme, Corte Cass. civ., Sez. III, 13 maggio 2009, n. 11059, in *Danno e responsabilità* 2009, p. 766.

³ Corte Cost., 30 dicembre 1987, n. 641, in *Foro italiano*, 1988, I, c. 694, con nota di

unitari di diritto fondamentale della persona e interesse fondamentale della collettività, apparterebbe a quei diritti-doveri, di terza generazione, diritti collettivi o solidali, nei quali la componente doverosa discende da quel principio di solidarietà che la nostra Costituzione pone al vertice della scala valoriale ordinamentale.

Esemplificativa di tale impostazione è la Dichiarazione di Stoccolma del 1972, il cui art. 1 afferma apertamente: “L'uomo ha un diritto fondamentale alla libertà, all'uguaglianza e a condizioni di vita soddisfacenti, in un ambiente che gli consenta di vivere nella dignità e nel benessere. Egli ha il dovere solenne di proteggere e migliorare l'ambiente a favore delle generazioni presenti e future”.

In questa direzione la funzionalizzazione al pieno sviluppo della persona umana, in una con la componente solidaristica, quale dovere sociale derivante dall'appartenenza alla formazione sociale, si consolida come la sola prospettiva possibile per la configurazione unitaria dell'ambiente in termini valoriali.

La configurazione valoriale dell'ambiente, consolidatasi con il riconoscimento costituzionale avvenuto nel 2001, affonda, infatti, le sue radici in quella giurisprudenza⁴ che nel tessuto normativo costituzionale

G. GIAMPIETRO, *Il danno all'ambiente innanzi alla Corte costituzionale*, e in *Foro italiano*, 1988, I, c. 694, con nota di G. PONZANELLI, *Corte costituzionale e responsabilità civile: rilievi di un civilista*; Corte Cost., 28 maggio 1987, n. 210, in *Foro.it.*, 1988, I, c. 329; Corte Cass. pen., Sez. III, 20 gennaio 1983, n. 421, in questa *Rivista*, 1984, p. 527; Corte Cass. pen., Sez. III, 21 ottobre 2004, n. 46746, in questa *Rivista*, 2005, p. 41; Corte Cass. pen., Sez. III, 2 maggio 2007, n. 16575, in *Responsabilità civile e previdenza* 2007, p. 2074, con nota di G. GRECO, *Vademecum dell'illecito ambientale: la sentenza Fiale*.

⁴ Vedi Corte Cass. pen., Sez. III, 20 gennaio 1983, n. 421, in questa *Rivista*, 1986, p. 80: “La Costituzione – affermano chiaramente i giudici di legittimità – consente di ravvisare nell'ambiente un diritto fondamentale con un suo contenuto necessario di informazione, partecipazione e azione per ogni persona: l'ambiente è ‘sede’ della partecipazione (artt. 2, 3 e 5), ossia il luogo, l'occasione, lo strumento per l'esercizio dei diritti, ma anche dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale; l'ambiente è l'insieme degli aspetti naturali (paesaggio) e culturali (patrimonio storico e artistico della Nazione), tutelati espressamente dall'art. 9; l'ambiente è anche la salubrità dello spazio che ci circonda, che assicura il benessere psico-fisico individuale e collettivo, elevato alla dignità di ‘diritto dell'individuo e interesse della collettività’ dall'art. 32; l'ambiente è possibilità di difesa dei diritti in giudizio per ‘tutti’, come riconosce l'art. 24; l'ambiente è il sostrato fondamentale per l'apprendimento, l'insegnamento e lo sviluppo dell'arte e della scienza (artt. 33 e 34); l'ambiente si pone come un limite rispetto ad altri diritti pur

rintracciava già gli addentellati normativi idonei a fondarla. Il richiamo agli articoli 9, 32 e 2 della Costituzione si rinviene in quelle pronunce che ancorano all'impianto costituzionale una tutela ambientale in termini di assetto del territorio (art. 9 tutela del paesaggio) e salubrità dell'ambiente (art. 32 tutela della salute), quale diritto della persona (art. 2).

L'ambiente si afferma nel dibattito giuridico quale valore unitario, diritto individuale e collettivo funzionale al pieno sviluppo della personalità, in una prospettiva antropocentrica che, seppure osteggiata da chi rivendica posizioni ecocentriche, sembra consolidarsi sul piano internazionale ed europeo.

Esemplificativa in questa direzione la Convenzione di Aarhus del 1998, nel cui preambolo si dichiara espressamente: "un'adeguata tutela dell'ambiente è indispensabile per il benessere umano e per il godimento dei diritti fondamentali, compreso il diritto alla vita [...] ogni persona ha il diritto di vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere e il dovere di tutelare e migliorare l'ambiente, individualmente o collettivamente, nell'interesse delle generazioni presenti e future"⁵.

La visione antropocentrica dell'ambiente apre così ad una lettura dei diritti della persona svincolata dalle rigidità di contemplazioni esplicite ed aperta ad un'interpretazione evolutiva in continuo movimento, che porta con sé la costruzione onoraria di nuovi diritti fondamentali, così come prefigurava autorevole dottrina⁶.

In questa prospettiva l'ambiente, quale bene immateriale unitario, diviene un concetto relazionale identificabile in una sorta di equilibrio ecologico, vale a dire nell'insieme delle condizioni idonee a creare l'habitat naturale e a determinare la qualità della vita. In tale equilibrio relazionale, si osserva in dottrina, l'ambiente è "condizione di esistenza della

importanti come il lavoro, la proprietà, l'iniziativa economica (artt. 35, 41, 42, 43, 44); come oggetto del coagularsi di forze politiche e sociali (art. 49)".

⁵ Sul punto M. PENNASILICO, *Ambiente e diritti umani*, cit., p. 44-45.

⁶ Così S. RODOTÀ, *Relazione introduttiva*, cit., p. 12, il quale osservava: "È, forse, presto per dire se anche in questa materia la Corte costituzionale si avvia nella stessa direzione. Se, però questo dovesse avvenire, ci troveremmo di fronte alla costruzione di un nuovo diritto fondamentale, con potenzialità che nessuno di noi certamente può trascurare, soprattutto perché nell'ultima fase storica la costruzione dei diritti fondamentali, o l'allargamento del catalogo dei diritti fondamentali, sono stati ovunque affidati alla creazione onoraria, e in primo luogo all'intervento delle Corti costituzionali, più che all'iniziativa deliberata del legislatore".

persona umana”, laddove uomo e ambiente integrerebbero “un ‘sistema’ biologico indivisibile e complesso, basato su un equilibrio fondamentale, che pone un nesso inscindibile tra salute umana e salubrità ambientale”⁷.

La configurazione dell’ambiente in termini di nuovo diritto fondamentale della persona, sottesa ad una visione dello stesso quale bene immateriale unitario, viene ad affermarsi nella consapevolezza di una strutturale ambivalenza della sua natura, al contempo individuale e collettiva, che lo colloca da sempre in quella terra di confine tra pubblico e privato che rifugge da colorazioni esclusive e ne giustifica la particolarità insita nella possibilità di una duplice disciplina.

Se è indubbio che l’ambiente si afferma come diritto al contempo individuale e collettivo e che la codificazione dello stesso sia avvenuta per la sua natura di interesse collettivo, non può escludersi allora la possibilità di una disciplina parallela che guardi all’ambiente come diritto individuale della persona.

Lungo questa traiettoria sembra dirigersi oggi l’orientamento prevalente⁸, che accoglie una nozione tridimensionale di danno ambientale: personale, come lesione del diritto fondamentale dell’ambiente appartenente ad ogni soggetto; sociale, quale lesione del diritto fondamentale dell’ambiente nelle formazioni sociali in cui si sviluppa la personalità umana, *ex art. 2 cost.*; pubblica, quale lesione del diritto dovere pubblico delle istituzioni centrali e periferiche con specifiche competenze ambientali, tripartizione ormai cristallizzata nelle trattazioni del tema. Il riconoscimento del bene ambiente quale “valore costituzionale trasversale di natura primaria”, come tale “insuscettibile di subordinazione a ogni altro valore costituzionalmente tutelato”⁹, ivi compresi quelli economici, si risolve, comunque, si osserva in dottrina¹⁰, nel senso di intendere

⁷ M. PENNASILICO, *La nozione giuridica di ambiente*, cit., p. 19.

⁸ Corte Cass. pen., Sez. III, 2 maggio 2007, n. 16575, cit., p. 2074 ss.; v. anche Corte Cass. pen., Sez. II, 25 maggio 2007, n. 20681, in *Ambientediritto.it*; Corte Cass. pen., Sez. III, 11 febbraio 2010, n. 14828, in *Ambientediritto.it*.

⁹ Corte Cost., 28 giugno 2004, n. 196, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2005, p. 41; vedi, tra le altre, Corte Cost., 31 marzo 2006, n. 133, in *Foro italiano*, 2007, I, c. 1076; Corte Cost., 5 maggio 2006, n. 182, in *Giurisprudenza italiana*, 2008, p. 41; Corte Cost., 31 maggio 2005, n. 214, in *Foro italiano*, 2006, I, c. 1990; Corte Cost., 26 luglio 2002, n. 407, in *Giurisprudenza italiana*, 2003, p. 417.

¹⁰ M. PENNASILICO, *Sostenibilità ambientale e riconcettualizzazione delle categorie civilistiche*, cit., p. 38.

il diritto all'ambiente, non già come oggetto di una pretesa soggettiva, quanto piuttosto come "sintesi verbale per individuare un fascio di situazioni soggettive diversamente strutturate e tutelabili, secondo che si riferiscano alle generazioni presenti o a quelle future". Sullo sfondo quel principio dello sviluppo sostenibile che, nel bilanciamento tra i due interessi, implica il riconoscimento di una qualche forma di soggettività anche alle generazioni future.

La qualificazione dell'ambiente in termini di bene personale e la collocazione in una terra di confine tra pubblico e privato, conferma, allora, la vischiosità di un'area, quella della persona, in cui la *summa divisio* entra in crisi¹¹, quale zona franca in cui l'interesse tutelato, in ragione della componente solidaristica, non sarebbe mai soltanto pubblico o soltanto privato. L'interesse sotteso, quale interesse diffuso, interesse collettivo trascendente l'individuo, si individuerrebbe, al contempo, in un interesse pubblico e privato¹².

Così accanto a chi, in dottrina¹³, ravvisa nell'interesse diffuso "la somma di interessi individuali omogenei, inerenti ad una (ad un certo tipo di) fruizione collettiva di un certo bene", ritenendo che il nostro ordinamento conoscerebbe solo "una pluralità di beni ambientali, tutti [...] di

¹¹ Scrive P. PERLINGIERI, *La personalità umana*, cit., p. 12: "Proprio il tema della personalità conferma che la distinzione tra privato e pubblico è in crisi. Il tema della persona fisica, dell'individuo, nell'ambito della comunità e della collettività dimostra che l'interesse tutelato è contemporaneamente privato e pubblico, al punto che il soggetto talvolta non ha il potere di disporre, di compiere quelle scelte che sembrerebbero essere sua prerogativa".

¹² Sulla distinzione tra interessi diffusi e interessi collettivi vedi G. ALPA, *Interessi diffusi*, in *Digesto discipline privatistiche, Sez. civ.*, IX, Torino, 1993, p. 610, il quale definisce collettivi quegli interessi che hanno come portatore un ente esponenziale di un gruppo dotato di un'autonoma organizzazione, laddove l'interesse diffuso non apparterebbe a gruppi organizzati, ma sarebbe adespota, perché esso "non è qualificato sulla base di requisiti di appartenenza al gruppo, né trae forza dal gruppo: solo nel gruppo però si può individuare, che altrimenti sarebbe stemperato o nell'interesse semplice o confuso con i diritti individuali".

¹³ M. LIBERTINI, *La nuova disciplina del danno ambientale*, cit., p. 573-574. L'autore nota che l'interesse diffuso "è stato concepito come interesse 'di serie', cioè appartenente ad una serie aperta di soggetti [...], ma pur sempre come interesse collettivo, concettualmente distinto dalla semplice somma di interessi individuali, e bisognoso pertanto, per la sua individuazione, di un momento di sintesi operato da un 'ente esponenziale'" (p. 572).

rilievo costituzionale, rispetto ai quali possono individuarsi una pluralità di situazioni soggettive, definibili in termini di potestà e di interessi legittimi (o interessi occasionalmente protetti)”, sulla stessa linea una certa giurisprudenza¹⁴ segnala la componente individualistica dell'interesse ambientale, quale somma di interessi singolari. Esso cioè riguarderebbe “prima che un interesse generale, una pluralità di interessi individuali dello stesso contenuto, relativi alla fruizione di una utilità determinata. In tale ipotesi – si afferma – la nozione non esclude posizioni di interesse legittimo o di diritto soggettivo”.

In quest'ottica si inquadra il problema della legittimazione ad agire. Abbandonata la concezione atomistica¹⁵, che risolveva l'ambiente in

¹⁴ Corte Cass., civ., Sez. Un., 9 marzo 1979, n. 1463, in M. ALMERIGHI, G. ALPA, *Diritto e ambiente. Materiali di dottrina e di giurisprudenza*, I, *Diritto civile*, Padova, 1984, p. 95 ss. Vedi G. ALPA, *La natura del danno ambientale*, cit., p. 94 ss., il quale affermava: “la protezione dell'ambiente e la reazione al danno ambientale nascono, poi, in modo coevo e intrecciato, con la nozione di interesse diffuso. E ne hanno subito tutte le oscillazioni. Da quelle a valenza negativa, incentrata sulla nozione di interesse che ‘per l'inettitudine dell'oggetto, a causa della sua natura e del carattere della normativa, ad essere considerato nell'ambito esclusivamente individuale, sono riferibili non al soggetto come individuo, ma come membro di una collettività, più o meno ampia, coincidente al limite, con la pluralità dei cittadini, dando così luogo ad una pluralità di situazioni analoghe’ (Corte Cass., Sez. Un., 8 maggio 1978, n. 2207, in *Foro italiano*, 1979, I, c. 167), a quella, in positivo, che li correla ai beni collettivi, cioè a ‘valori che sono propri delle società organizzate e cui sono riferibili interessi che vanno oltre l'individuo’, e comprende beni indivisibili (o a fruizione collettiva) e beni divisibili a fruizione individuale, a quella più souple, in cui si denuncia il fatto che gli interessi diffusi hanno anche una componente individualistica, dal momento che sono la ‘somma’ di una indefinita serie di interessi individuali”.

¹⁵ M. LIBERTINI, *La nuova disciplina del danno ambientale*, cit., p. 550 ss. Si supera, in tal modo, la celebre tesi “atomistica”, proposta oltre quarant'anni orsono, la quale, basandosi sulla disciplina allora vigente, ha distinto, come categorie irriducibili a unità, tre nozioni di ambiente – paesaggio, risorse naturali, urbanistica – attorno alle quali graviterebbero le norme attinenti, rispettivamente, alle bellezze naturali e paesistiche, alla difesa dagli inquinamenti e all'urbanistica. Alle tre nozioni di ambiente corrisponderebbero, sul piano funzionale, tre distinte finalità: una finalità conservativa, connessa all'ambiente come paesaggio, zona del territorio e bene pubblico; una finalità preventiva o repressiva, connessa alla tutela dell'ambiente quale insieme di risorse naturali, teatro dell'azione aggressiva dell'uomo, che trasforma il legame uomo-ambiente in un rapporto aggressore aggredito, al quale l'ambiente reagisce divenendo a sua volta aggressore; e, infine, una finalità amministrativa di regolamentazione dell'assetto urbanistico, connessa alla terza accezione del bene ambiente (M.S.

una pluralità di elementi materiali e immateriali, la concezione unitaria del bene ambiente, quale bene della persona, al contempo individuale e collettivo, porta con sé l'imputazione dello stesso allo Stato, considerato, piuttosto che come ente astratto o istituzione, quale comunità di soggetti, capace di percepire le bellezze del paesaggio, di godere di un ambiente salubre. La riconsiderazione della soggettività statale, quale soggetto collettivo, permette, infatti, di attribuirgli la titolarità di un bene personale, sia pure a fruizione collettiva, ponendosi come centro di imputazione di interessi collettivi.

In tal senso la dottrina¹⁶ richiama la concezione dello Stato persona, nel quale l'interesse pubblico è l'interesse di tutti i cittadini da esso rappresentato, che può essere fatto valere singolarmente da ciascun cittadino, in una concezione istituzionale dove l'interesse pubblico non è in linea di principio antitetico all'interesse privato e il diritto fondamentale del singolo si ricollega all'interesse generale della collettività.

In quest'ottica, fatta luce sulla natura complessa del bene ambiente e sul suo presunto ibridismo, l'attribuzione della legittimazione allo Stato ben può convivere con la contemporanea tutela individuale concessa al singolo individuo leso da un fatto produttivo di danno ambientale, dando ragione a chi ne rileva la natura complessa in considerazione di quella zona franca in cui si colloca.

Alla luce di una tale considerazione, sembra affermarsi allora con maggiore nettezza la prospettiva di una ricostruzione del bene ambiente in termini di diritto fondamentale della persona e interesse della collettività, la cui tutela, lungi dall'essere attribuita allo Stato, viene al contempo riconosciuta al singolo. In questa direzione, come vedremo meglio più avanti, si muove peraltro la Corte Europea dei Diritti Umani (Corte EDU), là dove, in una recente pronuncia, ribadisce che "un grave danno ambientale può ripercuotersi sul benessere delle persone e privarle del

GIANNINI, «Ambiente»: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1973, p. 22). L'ambiente, afferma l'autore, rilevarebbe non come concetto giuridico, economico o sociologico, ma piuttosto come "schema verbale dietro il quale stanno l'aria, le acque, il suolo, il mare, gli abitati, gli stabilimenti produttivi, le zone residenziali [...] tutte realtà, queste, con i relativi interessi, aventi natura, rilevanza ed aspetti di tutela così variegati e poliformi da non poter essere ricompresi in una categoria giuridica unitaria".

¹⁶ M. COMPORI, *Tutela dell'ambiente*, cit., p. 203.

godimento del loro domicilio in modo da nuocere alla loro vita privata e familiare”.

2. *L'ambiente nella teoria dei beni comuni e la prospettiva esistenzialista*

La dimensione valoriale dell'ambiente ne accredita, pertanto, la valenza, ormai indiscussa, in termini di bene e sembra ricevere significativi spunti dalla teoria dei beni comuni. Com'è noto tale concetto fa ufficialmente la sua comparsa nel mondo accademico quando Garret Hardin, nel 1968, pubblica il suo articolo intitolato *The tragedy of the commons*¹⁷. Per tragedia dei beni comuni si fa riferimento a quella condizione di crisi che inevitabilmente scaturisce quando ogni individuo, mosso da una condotta egoistica, esaurisce una risorsa condivisa, limitata e facilmente accessibile a tutti. Nella visione economista le due variabili determinanti il rapporto tra bene e utilizzatore sono date dall'escludibilità e dalla rivalità¹⁸.

La ricostruzione del dibattito giuridico in tema di beni comuni risulta, come da più parti evidenziato, particolarmente gravosa, a causa della connaturale multidisciplinarietà dello stesso dovuta alla complessa eterogeneità della categoria, tanto dal punto di vista contenutistico, laddove comprende una variegata moltitudine di beni diversi (materiali, immateriali, naturali, pubblici), quanto sul piano del metodo, dovendo la riflessione dialogare con istanze di natura diversa, economiche, sociali, politiche, oltre che strettamente giuridiche, con il rischio di compromettere, in termini di utilità e credibilità, la ricostruzione scientifica¹⁹.

¹⁷ G. HARDIN, *The tragedy of commons*, in *Science*, 1968, p. 1243.

¹⁸ E. OSTROM, *Governing the commons. The evolution of Institution for Collective Action*, Cambridge, 1990, traduzione italiana *Governare i beni collettivi. Istituzioni pubbliche e iniziative della comunità*, Venezia, 2006; F. VAN LAERHOVEN, E. OSTROM, *Traditions and Trends in the Study of the Commons*, in *International Journal of the Commons*, 2007, p. 8.

¹⁹ Senza alcuna pretesa di completezza, con riferimento esclusivo al dibattito giuridico interno, vedi per tutti, M.R. MARELLA (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato*, Verona, 2012, p. 311 ss.; U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Bari, 2012; U. MATTEI, A. QUARTA, *Punto di svolta*, Sansepolcro, 2018; L. NIVARRA, *Alcune riflessioni sul rapporto tra pubblico e comune*, in M.R. MARELLA (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato*, cit., p. 69 ss. S. RODOTÀ, *Postfazione. Beni Comuni: Una strategia globale contro*

Con la ripresa dei lavori della Commissione Rodotà, istituita nel giugno del 2007, con decreto del ministro della Giustizia ed incaricata di proporre una legge delega di riforma del libro terzo del Codice civile italiano intitolato alla Proprietà, la questione ecologica viene riesaminata dalla prospettiva oggettiva dei beni, dando nuova linfa alle letture esistenzialiste dell'ambiente come bene funzionale alla tutela della persona.

Com'è noto, la proposta della Commissione Rodotà, nel ridisegnare l'impalcatura del libro terzo del Codice civile, muove da una ridefinizione del concetto di beni che, riscrivendo il testo dell'art. 810 c.c, li identifica nelle "cose materiali o immateriali le cui utilità possono essere oggetti di diritti", avendo cura di precisare che l'oggettivazione riguarda le utilità prodotte dalle cose, tanto materiali quanto immateriali, piuttosto che le cose medesime. Essa nella classificazione dei beni supera i rigidi schemi

lo Human divide, in *Oltre il pubblico e il privato*, Verona, cit., p. 311; G. DALLERA, *La teoria economica oltre la tragedia dei beni comuni*, in M.R. MARELLA (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato*, cit., p. 88; E. CONTE, *Beni comuni e domini collettivi tra storia e diritto*, in M.R. MARELLA (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato*, cit., p. 48; V. CERULLI IRELLI, V. e L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Politica del diritto*, 2014, p. 6 ss.; A. NERVI, *Beni comuni ambiente e funzione del contratto*, in M. PENNASILICO (a cura di), *Contratto e ambiente. L'analisi "ecologica" del diritto contrattuale*, cit., p. 40; L. RAMPA, Q. CAMERLENGO, *I beni comuni tra diritto ed economia: ovvero un tertium genus*, in *Politica del diritto*, 2014, p. 279; P. MADDALENA, *L'ambiente e le sue componenti come beni comuni in proprietà collettiva della presente e delle future generazioni*, in *Federalismi.it*, 2011, p. 2 ss.; M. PENNASILICO, *Contratto e uso responsabile delle risorse naturali*, in *Rassegna di diritto civile*, 2014, p. 753 ss.; A. SOMMA, *Democrazia economica e diritto privato. Contributo alla riflessione sui beni comuni*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2011, p. 464; L. FRANCIARIO, *Uso collettivo di beni deperibili ed esauribili e sostenibilità*, in *Atti del 9° convegno SISDIC, in ricordo di G. Gabrielli, Napoli, 8-10 maggio, 2015*, p. 123; R. LOMBARDI, *Ambiente e mercato: note minime per una nuova prospettiva di indagine sui beni comuni*, in R. FERRARA, e M.A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente*, cit., p. 76; E. DICCIOTTI, *I beni comuni nell'attuale dibattito politico e giuridico: un chiarimento concettuale, un'apologia e una critica*, in *Ragion pratica*, 2013, p. 347; G. CARAPEZZA FIGLIA, *Proprietà e funzione sociale. La problematica dei beni comuni nella giurisprudenza delle Sezioni unite*, in *Rassegna di diritto civile*, 2012, p. 524; G. CARAPEZZA FIGLIA, *Oggettivazione e godimento delle risorse idriche. Contributo ad una teoria dei beni comuni*, Napoli, 2008; M. OLIVI, *Beni demaniali ad uso collettivo*, Padova, 2005, p. 175; A. NAZZARO, *Nuovi beni tra funzione e dogma*, in *Contratto e impresa*, 2013, p. 1024; L. PELLECCCHIA, *Valori costituzionali e nuova tassonomia dei beni: dal bene pubblico al bene comune*, in *Foro italiano*, 2012, I, c. 575; A. ALGOSTINO, *Riflessioni sui beni comuni tra il "pubblico" e la Costituzione*, in A. DI PORTO, *Res in usu pubblico e "beni comuni"*, Torino, 2013, p. 8.

della dicotomia pubblico-privato, includendo i beni comuni, quale nuova categoria che, a prescindere dall'appartenenza, pubblica o privata, si caratterizza per l'utilità funzionale all'esercizio dei diritti fondamentali, nonché al libero sviluppo della persona. I beni comuni, stabilisce il testo della riforma, “devono essere tutelati e salvaguardati dall'ordinamento giuridico, anche a beneficio delle generazioni future. Titolari di beni comuni possono essere persone giuridiche pubbliche o privati. In ogni caso deve essere garantita la loro fruizione collettiva, nei limiti e secondo le modalità fissati dalla legge”²⁰.

Viene proposta, quindi, una categoria trasversale che, quale che sia la titolarità formale, sia essa pubblica o privata, la natura, sia essa corporale o immateriale, si qualifica in ragione della funzionalità al soddisfacimento degli interessi fondamentali della collettività, inerenti allo sviluppo della persona. Si tratta, cioè, come è stato sottolineato²¹, di una “fenomenologia funzionalistica ad un particolare fine sociale coerente con l'ecologia politica”. A qualificare un bene come comune è la vocazione esistenziale del suo uso²², sia esso un bene naturale, culturale, materiale o immateriale. In questi termini, il valore d'uso diviene il paradigma caratterizzante, in luogo di quel valore di scambio²³, connesso alla dimensione proprie-

²⁰ “Quando titolari dei beni comuni – prosegue la proposta di riforma – sono persone giuridiche pubbliche i beni comuni sono gestiti da soggetti pubblici e sono collocati fuori commercio; ne è consentita la concessione nei soli casi previsti dalla legge e per una durata limitata, senza possibilità di proroghe. Sono beni comuni, tra gli altri, i fiumi i torrenti e le loro sorgenti; i laghi e le altre acque; l'aria; i parchi come definiti dalla legge, le foreste e le zone boschive; le zone montane di alta quota, i ghiacciai e le nevi perenni; i lidi e i tratti di costa dichiarati riserva ambientale; la fauna selvatica e la flora tutelata; i beni archeologici, culturali, ambientali e le altre zone paesaggistiche tutelate. La disciplina dei beni comuni deve essere coordinata con quella degli usi civici. Alla tutela giurisdizionale dei diritti connessi alla salvaguardia e alla fruizione dei beni comuni ha accesso chiunque. Salvi i casi di legittimazione per altri interessi, all'esercizio dell'azione di danni recati al bene comune è legittimato in via esclusiva lo Stato”.

²¹ U. MATTEI, *I beni comuni*, cit., p. 54, il quale sottolinea come i beni comuni “richiedono perciò una percezione olistica, che ne colga appieno gli inestricabili nessi con la comunità di riferimento e con le altre comunità ad esse contigue o che ad essa si sovrappongono”.

²² In questo senso, spiega U. Mattei, *I beni comuni*, cit., p. 54, “una piazza non è bene comune in quanto mero spazio urbanistico, ma lo è in quanto luogo di accesso sociale ed esistenziale.

²³ Così L. NIVARRA, *Alcune riflessioni sul rapporto tra pubblico e comune*, in *Oltre il pubblico e il privato*, cit., p. 70, il quale, nell'arduo tentativo di individuare condizioni

taria tipica. A logiche di esclusione e concentrazione sovrana del potere subentra l'accessibilità diffusa e la condivisione solidale²⁴.

In questa direzione, la formula prescelta, la cui forza suggestiva, come è stato sottolineato²⁵, ne ha determinato il successo e la cui enfasi, si fa notare, piuttosto che in un ritorno al pubblico, sta nella "tensione verso una alternativa in termini sociali, economici ed istituzionali, che si ponga oltre la contrapposizione pubblico/privato"²⁶, viene riconosciuta dalle Sezioni Unite²⁷ come insieme di beni, tra i quali rientrano i beni

d'uso, della formula bene comune, il più possibile univoche, data "la latitudine del suo campo di applicazione", individua la prima e fondamentale condizione d'uso nell'idea di sottrazione al mercato. "Il bene comune – afferma l'autore – sarebbe un bene indisponibile a trasformarsi in merce, o se si preferisce, in cui il valore d'uso prevale sul valore di scambio".

²⁴ Vedi A. NERVI, *Beni comuni ambiente e funzione del contratto*, cit., p. 42 ss., il quale sottolinea come rispetto al modello dominicale tradizionale la dottrina sui beni comuni introduca due ordini di innovazioni: la prima consiste nell'aver collocato al centro del dibattito il tema della gestione della risorsa "traducendo così in chiave moderna l'attributo 'godimento' che compare nella definizione legislativa del concetto di proprietà"; la seconda innovazione consiste "nel superamento della dimensione puramente individualistica della proprietà con cui è stato da sempre impostato l'istituto dominicale". Sulla stessa linea anche A. SOMMA, *Democrazia economica e diritto privato. Contributo alla riflessione sui beni comuni*, cit., p. 464, il quale evidenzia come la discussione dei beni comuni si colloca sul piano della loro gestione.

²⁵ L. NIVARRA, *Alcune riflessioni sul rapporto tra pubblico e comune*, cit., p. 70. Secondo l'autore "l'unico ambito disciplinare in cui essa designa un ordine di fenomeni e di problemi dai contorni definiti è quello della teoria economica, dove, almeno in una prima fase, i *commons* stanno ad indicare una categoria di beni connotati dalla loro genetica, ed inemendabile attitudine all'utilizzazione inefficiente", laddove, osserva l'autore, al di là delle revisioni successive, "l'orizzonte entro il quale il ragionamento sui beni comuni si colloca rimane, pur sempre, in larga misura, quello della 'tragedia'" (p. 69).

²⁶ M.R. MARELLA, *Introduzione. Per un diritto dei beni comuni*, in *Oltre il pubblico e il privato*, cit., p. 11, la quale rileva come "in termini politici questa tensione, e l'aspirazione alla riappropriazione del comune ad essa inerente, trova una prima espressione nell'esigenza di assicurare la partecipazione delle comunità nella gestione delle risorse materiali come alla fruizione della conoscenza, ciò che significa anche recuperare i legami di solidarietà sociale attualmente affievoliti o compromessi e instaurarne di nuovi [...]. Sullo sfondo un'idea forte, non sempre resa esplicita: l'idea che i beni comuni appartengano originariamente alla collettività perché conservati e custoditi dalle comunità di generazione in generazione".

²⁷ Corte Cass. Sez. Un. 14 febbraio 2011, n. 3665. Vedi in dottrina G. CARAPEZZA FIGLIA, *Proprietà e funzione sociale. La problematica dei beni comuni nella giurisprudenza*

ambientali²⁸ che, “indipendentemente da una preventiva individuazione da parte del legislatore, per loro intrinseca natura o finalizzazione, risultino, sulla base di una compita interpretazione dell'intero sistema normativo, funzionali al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi della collettività e che – per loro tale destinazione, appunto, alla realizzazione dello Stato sociale – devono ritenersi comuni”. La categoria dei beni comuni, in sostanza, si fa portatrice di una nuova razionalità che, superando la logica binaria del pubblico e privato, affonda le radici in quel “retroterra non proprietario” dominato dal soddisfacimento delle esigenze e dei bisogni della persona²⁹.

Si comprendono, allora, i risvolti in tema ambientale. La teorica dei beni comuni sembra aprire le porte all'idea di una comunità ecologica, quale dimensione qualitativa e relazionale, in cui i rischi di insostenibilità e disastro ambientale vengono aggirati dal consolidarsi di una ideologia ancorata alla logica dell'essere e della condivisione solidale intergenerazionale³⁰, che trova la sua ragion d'essere in quella rivoluzione personalista alla base del tessuto valoriale costituzionale.

Dalla prospettiva dei beni la logica è pur sempre quella esistenzialista.

delle Sezioni unite, cit., p. 524; E. PELLECCIA, *Valori costituzionali e nuova tassonomia dei beni: dal bene pubblico al bene comune*, cit., p. 575.

²⁸ In ordine all'inclusione delle risorse naturali tra i beni comuni, si fa notare come “le riflessioni sui beni comuni possono effettivamente fornire un importante contributo nella ricerca di modelli giuridici che siano non solo alternativi rispetto alla proprietà ‘napoleonica’, ma soprattutto idonei a ricostruire il rapporto tra uomo e risorse naturali alla luce delle esigenze e delle problematiche di stampo ecologico sollevate dalla realtà contemporanea”. Con specifico riguardo ai beni ambientali l'individuazione di modelli di gestione alternativi risulta più problematica data “l'esistenza di una pluralità di interessi rilevanti e nella conseguente esigenza di governarli” Così A. NERVI, *Beni comuni ambiente e funzione del contratto*, cit., p. 41-42.

²⁹ S. RODOTÀ, *Postfazione. Beni Comuni: una strategia globale contro lo Human divide*, in *Oltre il pubblico e il privato*, cit., p. 311 ss.

³⁰ U. MATTEI, *I beni comuni*, cit., p. 52 ss., il quale sottolinea come i confini della stessa distinzione tra essere e avere, netti nella mentalità della modernità, vengono a sfumare sino a scomparire quasi del tutto in quella che descrive come comunità ecologica, fondata sul comune, che precede la modernità, dove, afferma l'autore, “l'aver in comune non era distinguibile dall'essere in comune [...] la vita sembrava svolgersi in una dimensione che potremmo descrivere, senza alcun romanticismo, come ecologica e qualitativa”. “Nel modello ecologico precedente la modernità” – osserva l'autore – ogni rapporto, fondandosi sull'essere ben più che sull'aver [...], vedeva prevalere nettamente una dimensione qualitativa più che quantitativa” (p. 27 ss.).

Alla astrazione del soggetto, impersonale e anonimo, succede la persona e la concretezza dei suoi bisogni. Il c.d. “costituzionalismo dei bisogni”, ancorato ad un principio di solidarietà intergenerazionale, quale principio costitutivo della convivenza³¹, diviene la direttiva lungo la quale si colloca la nuova teorica. Al dominio sovrano ed esclusivo, si sostituisce l’accesso condiviso ed inclusivo. In questi termini la facoltà di accesso, da una dimensione subalterna rispetto a quella dell’appartenenza, nella prospettiva esistenziale, diviene centrale, quale che sia il titolo di appartenenza. Emerge, secondo le parole dell’autore della riforma, una dimensione dell’accesso, quale “strumento che consente di soddisfare l’interesse all’uso del bene indipendentemente dalla sua appropriazione esclusiva”, che ritrova, nella stessa Carta costituzionale, una terza via rispetto allo schema binario della proprietà, sancito dall’art. 42. La proprietà, nella nuova logica inclusiva, piuttosto che nello *ius excludendi alios*, si rimodella come diritto a non essere esclusi dal godimento o dall’uso di taluni beni, nel riconoscimento della coesistenza di una molteplicità di interessi facenti capo ad una molteplicità di soggetti, in grado di postulare una accessibilità disconnessa dalla titolarità³².

Del resto, sono passati parecchi anni da quando autorevole dottrina³³ evidenziava come l’esclusività, almeno tendenziale, del godimento del proprietario, non fosse da ritenere essenziale ed assoluta, individuandosi forme di proprietà, come quelle quella dell’azienda, dove i lavoratori hanno diritto a partecipare alla gestione e al godimento della stessa. L’accesso, così, da situazione strumentale, si autonomizza e si eleva a diritto fondamentale della persona, funzionale alla definizione della posizione della persona nel contesto in cui vive, in grado di ridisegnare in modo alternativo la trama dei rapporti tra persone e beni³⁴.

La revisione del regime dei beni, in definitiva, con l’emergere di una nuova categoria di beni, si fa portatrice di una nuova razionalità, di un

³¹ S. RODOTÀ, *Postfazione. Beni Comuni: Una strategia globale contro lo Human divide*, cit., p. 331.

³² S. RODOTÀ, *Postfazione. Beni Comuni: Una strategia globale contro lo Human divide*, cit., p. 314.

³³ P. PERLINGERI, *Introduzione alla problematica della “proprietà”*, Napoli, 1970, p. 60.

³⁴ S. RODOTÀ, *Postfazione. Beni Comuni: Una strategia globale contro lo Human divide*, cit., p. 317.

nuovo ordine che, secondo la dottrina responsabile della proposta di riforma³⁵, troverebbe consacrazione proprio in quella funzione sociale costituzionalmente fondata che, da limite ai poteri proprietari, assurge a strumento di definizione del suo contenuto, in grado di imporre nuove forme di gestione partecipativa attribuibile ad una moltitudine di soggetti. La valorizzazione della funzione sociale, quale veicolo di attuazione di una solidarietà sociale che si compendia, come fu fin da subito sottolineato³⁶, nella realizzazione di “più equi rapporti sociali” e nel pieno sviluppo della personalità degli individui, ritrova nella teorica dei beni comuni nuovi e significativi canali di attuazione.

In questa cornice si ripropone l'interrogativo a suo tempo emblematicamente posto³⁷ sulla proprietà, se “essere” funzione sociale, piuttosto che “avere” funzione sociale. Tale distinguo, che già, a suo tempo, trovava una possibile risposta nel pluralismo dello statuto proprietario, nel terreno dei beni comuni, sembra riacquisti vigore, se è vero che il fondamento degli stessi si basi sull'idea radicata di una proprietà, quale

³⁵ S. RODOTÀ, *Postfazione. Beni Comuni: Una strategia globale contro lo Human divide*, cit., p. 315.

³⁶ P. PERLINGIERI, *Introduzione alla problematica della “proprietà”*, Napoli, 1970, p. 123 ss., il quale così scriveva: “Sotto questo aspetto la funzione sociale è veramente riassuntiva di valori diversi che non sono soltanto valori economici come potrebbe sembrare a prima vista e infatti tutta la problematica della proprietà – come in genere tutta la problematica di quegli istituti che tradizionalmente sono stati considerati espressione di interessi egoistici ed esclusivamente privatistici, come appunto la proprietà e la responsabilità civile”.

³⁷ Vedi P. PERLINGIERI, *Introduzione alla problematica della “proprietà”*, cit., p. 129 ss., il quale, in merito alla questione posta, “se cioè la proprietà ‘ha’ funzione sociale o se, invece, ‘è’ funzione sociale”, ritiene questa disputa peccare di generalizzazione, nel porre l'alternativa in riferimento a qualsiasi forma di proprietà. Conclude, pertanto, “non a caso è esattamente studiata in costante riferimento al principio della solidarietà sociale dettato nell'art. 2 della Costituzione. E la funzione sociale della proprietà non può essere a pieno compresa se non si tiene adeguato conto della solidarietà sociale che deve appunto oggi caratterizzare i rapporti tra soggetti privati e tra costoro e lo Stato; ‘solidarietà sociale’ e ‘più equi rapporti sono due aspetti strettamente collegati, giacché non può esserci sostanziale ed effettiva solidarietà senza che si realizzi un equo rapporto sociale’. Continua l'autore: “si è anche rilevato che proprio la dottrina che ha prospettato in termini più rigorosi questo problema ha insegnato che non esiste ‘la’ proprietà, ‘una sola’ proprietà, ma esistono diverse forme di proprietà; affermazione che non consente di porre lo specifico problema in termini generali, ma impone invece di prospettarlo in riferimento ad ogni singola forma di proprietà”.

funzione sociale, vale a dire strumento di realizzazione di più equi rapporti sociali, nonché di sviluppo della persona.

Il rapporto tra persone e beni viene ridisegnato, dunque, secondo modelli disancorati dalla mediazione proprietaria e dalla appropriazione esclusiva e affidata all'accesso, in base a logiche tracciate dai diritti fondamentali della persona e dai bisogni della collettività. Nella dimensione relazione e qualitativa, la dicotomia essere ed avere, tipica della modernità, cede il passo ad una modalità dell'essere che delinea, una nuova relazionalità tra soggetto ed oggetto, la quale trascende la dimensione dell'avere e si caratterizza per l'essere in relazione.

Nel paradigma dei beni comuni il rapporto tra soggetto ed oggetto si definisce, in definitiva, quale modalità dell'essere. La dimensione dell'appartenenza non viene in rilievo. Non si ha un bene comune, si sottolinea efficacemente³⁸, ma si è piuttosto parte del bene comune, nel senso che il bene, in quanto comune e funzionale al soddisfacimento di bisogni della persona, diviene una modalità dell'essere, una condizione dell'esistenza.

La teorica dei beni comuni si consolida, allora, nella prospettiva esistenzialista di tutela dell'ambiente, quale risposta plausibile a molti degli interrogativi che il dibattito solleva in tema di danno ambientale quale danno esistenziale.

³⁸ Scrive emblematicamente U. MATTEI, *I beni comuni*, cit., p. 52-53: "Un bene comune a differenza tanto della proprietà privata quanto di quella pubblica (appartenente allo Stato proprietà demaniale), non può concepirsi come un mero oggetto, una porzione tangibile del mondo esterno. Non può essere colto con la logica meccanicistica e riduzionistica tipica dell'illuminismo, che separa nettamente il soggetto dall'oggetto. In una parola non può essere ricondotto all'idea moderna di merce. Il bene comune, infatti, esiste, soltanto in una relazione qualitativa. Noi non 'abbiamo' un bene comune (un ecosistema, dell'acqua), ma in un certo senso 'siamo' (partecipi del) bene comune (siamo acqua, siamo parte di un ecosistema urbano o rurale). La stessa separabilità fra l'essere e l'avere, così come quella fra il soggetto e l'oggetto, viene posta in discussione da una teoria politica che ponga al centro i beni comuni. Dal punto di vista fenomenologico, infatti, i beni comuni non possono essere colti se non liberando la mente dai più radicati fra gli schemi concettuali con cui siamo soliti interpretare la realtà".

3. *Il danno all'ambiente come danno ambientale esistenziale ed il problema della legittimazione ad agire*

In questa prospettiva si colloca la rilettura dello stesso danno ambientale, quale che sia la natura, pubblica o privata, a prescindere cioè dalla sua configurazione legislativa, in termini di danno alla persona ed, in particolare, di danno evento esistenziale. La ricostruzione dell'ambiente quale bene comune esistenziale, funzionale allo sviluppo della persona, porta con sé la riconduzione del danno all'ambiente nel panorama dei danni alla persona, come danno al normale svolgimento della vita, al complesso di quelle condizioni esistenziali, biologiche, naturali e paesaggistiche, che incidono in maniera determinante sullo svolgimento della personalità.

In questa veste il danno ambientale, quale danno esistenziale, alla condizione esistenziale che determina la qualità della vita, non può che essere risarcito anche al singolo. L'interesse leso, consistente nella qualità ovvero "salubrità" delle condizioni di vita, fruibile dall'intera collettività e non suscettibile di tutela proprietaria esclusiva dei singoli individui, integra, per questi ultimi, la premessa esistenziale per fruire delle singole manifestazioni della personalità, risolvendosi, nella stessa qualità della vita, intesa come benessere individuale e collettivo nell'ambito di esplicazione della personalità. Il danno ambientale si afferma così come danno alla qualità della vita, qualità che integra la premessa indispensabile per godere della vita medesima e per esplicitare la personalità nelle sue diverse e variegate manifestazioni.

Si profila, in tal modo, l'emersione di un danno all'ambiente di tipo pluridimensionale, idoneo cioè a riflettere il carattere trasversale di un concetto di ambiente, specchio della cultura giuridica contemporanea, quale sintesi dei diversi elementi biologici, psicologici e naturali che condizionano l'esistenza umana³⁹.

Una tale ricostruzione affonda, invero, le sue radici in una serie di addentellati normativi e di pronunce giurisprudenziali⁴⁰, che avallereb-

³⁹ Così E. LECCESE, *Danno all'ambiente*, cit., p. 153 ss.

⁴⁰ Corte Cost. 30 dicembre 1987, n. 641, in *Foro.it*, 1988, I, c. 694, con nota di G. GIAMPIETRO, *Il danno all'ambiente innanzi alla Corte costituzionale*, e ivi con nota di G. PONZANELLI, *Corte costituzionale e responsabilità civile: rilievi di un civilista*; Corte Cost. 28 maggio 1987, n. 210, in *Foro italiano*, 1988, I, c. 329; Corte Cass. pen., Sez.

bero l'idea pluridimensionale dell'ambiente e, di conseguenza, della sua lesione.

In questi termini può leggersi, allora, lo stesso art. 2, comma 1 del codice ambientale (c.a.) là dove, tra le finalità della legge, sembra chiaramente porre in primo piano, quale suo obiettivo fondamentale, “la promozione dei livelli di qualità della vita umana, da realizzare attraverso la salvaguardia ed il miglioramento delle condizioni dell'ambiente e l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali”. Il codice ambientale, peraltro, richiamando l'attuazione degli artt. 2, 3, 9, 32, 41, 42, 44, 117, commi 1 e 3, cost. (art. 3 *bis*), collocherebbe l'ambiente in quella prospettiva costituzionale in cui, com'è noto, l'opzione personalista in essa cristallizzata fa della persona il vertice della gerarchia valoriale, in un'ottica solidaristica che bene spiegherebbe la duplice identità dell'ambiente come diritto della persona e, al contempo, dovere di solidarietà⁴¹.

L'ambiente salubre si configura, quindi, come diritto del singolo ad un habitat naturale, che assicuri un livello qualitativo di vita apprezzabile e, insieme, come dovere di ciascun individuo a collaborare solidalmente per la salvaguardia di un bene della collettività di cui fa parte⁴². Se il miglioramento delle condizioni ambientali, così come l'utilizzazione accorta delle risorse naturali, nella prospettiva legislativa, si rivela direttamente funzionale al miglioramento della qualità della vita individuale, ciò non potrà che tradursi nell'identificazione dell'ambiente come un insieme di condizioni che, lungi dall'essere estranee e avulse dalla vita dei singoli individui, la influenzino a tal punto da porsi come preconditione di un livello qualitativo di vita adeguato.

L'ambiente, in altri termini, si risolve, non già in un asettico substrato esterno, patrimonio di una collettività diffusa di cui solo lo Stato o gli Enti pubblici porterebbero in via esclusiva l'esponenzialità dei relativi

III, 20 gennaio 1983 n. 421, in questa *Rivista*, 1984, p. 527; Corte Cass. pen., Sez. III, 21 ottobre 2004, n. 46746, in questa *Rivista* 2005, p. 41; Corte Cass. pen., Sez. III, 2 maggio 2007, n. 16575, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2007, 2074, con nota di G. GRECO, *Vademecum dell'illecito ambientale: la sentenza Fiale*.

⁴¹ Così E. LECCESE, *Danno all'ambiente*, cit., p. 141. Propone l'applicazione all'ambiente di un “antropocentrismo dei doveri”, imperniato sullo sviluppo sostenibile e la solidarietà ambientale F. FRACCHIA, *Principi di diritto ambientale e sviluppo sostenibile*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA, *Trattata di diritto dell'ambiente*, I, *Principi generali*, Padova, 2012, p. 559 ss.

⁴² Si veda M. PENNASILICO, *La nozione giuridica di ambiente*, cit., p. 19 ss.

interessi, bensì nella qualità stessa della vita di ciascun individuo, singolarmente considerato, vale a dire nell'habitat naturale in cui esplicitare la propria individuale personalità.

Com'è stato sottolineato⁴³, una tale lettura sarebbe confermata dalla stessa definizione di danno all'ambiente contenuta nel codice ambientale, dove all'art. 300, comma 1, il danno all'ambiente viene a identificarsi in "qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima". Vero è, infatti, che il riferimento all'utilità arrecata da una risorsa naturale non può che consolidare l'idea di un danno all'ambiente come variazione significativa di tutto ciò che influisce sull'equilibrio vitale, in altri termini come modificazione peggiorativa delle condizioni incidenti sulla sua dimensione biologica ed esistenziale. In questa direzione sembrano muoversi, del resto, i diversi interventi giurisprudenziali che ascrivono il danno all'ambiente all'area dei danni alla persona, richiamando la clausola generale di cui all'art. 2043 c.c., quale porta d'ingresso per la tutela di valori personali sanciti dalla Costituzione. Il danno all'ambiente assurgerebbe, quindi, assai significativamente, alla categoria del danno a valori personali costituzionalmente tutelati⁴⁴.

Il passo successivo verso l'affermazione di un danno all'ambiente come danno alla persona, risarcibile al singolo individuo, quale lesione alle utilità che lo stesso possa ricavare da una risorsa naturale, si rivela così inevitabile.

In definitiva, il danno all'ambiente così ricostruito è in grado di offrire spunti significativi alla teorica dei beni comuni, così come alla categoria del danno esistenziale, mostrando la sua vera natura di danno evento, laddove la violazione di un diritto fondamentale all'ambiente si risolve in un danno che è esso stesso modifica peggiorativa della condizione esistenziale, intesa come habitat naturale, biologico, culturale in cui ciascun individuo esplica la propria personalità.

⁴³ Vedi E. LECCESE, *Danno all'ambiente*, cit., p. 142 ss.

⁴⁴ Vedi Corte Cost. 30 dicembre 1987, n. 641, cit.; Corte Cost. 28 maggio 1987, n. 210 cit.; Corte Cass. pen., Sez. III, 20 gennaio 1983 n. 421, cit.; Corte Cass. pen., Sez. III, 21 ottobre 2004, n. 46746, cit.; Corte Cass. pen., Sez. III, 2 maggio 2007, n. 16575, cit.

4. *La posizione della Corte EDU nei casi Di Sarno e Cordella. Il danno ambientale come Danno esistenziale*

In questa prospettiva si collocano le risposte della Corte EDU in due noti casi di danno da inquinamento ambientale sollevati in Italia, rispettivamente il caso dei rifiuti in Campania⁴⁵ e il caso dell'ex Ilva di Taranto⁴⁶.

Com'è noto, pur non essendo espressamente previsto dalla Convenzione Europea dei Diritti Umani (CEDU), il diritto all'ambiente è stato riconosciuto come valore dalla stessa implicitamente tutelato, grazie all'opera sapiente della Corte EDU. Il riconoscimento del valore ambientale è avvenuto mediante la sua progressiva emersione, operata dalla giurisprudenza della Corte EDU, all'interno del sistema dei diritti fondamentali garantiti dalla CEDU, non solo quale limite all'espansione del diritto di proprietà, ma soprattutto quale elemento caratterizzante il diritto alla vita (art. 2) ed il diritto al domicilio e alla vita privata e familiare (art. 8).

In quest'ultima direzione si collocano i casi segnalati, che si iscrivono in un quel filone giurisprudenziale volto a riconoscere il risarcimento del danno da inquinamento, ora acustico⁴⁷, ora indu-

⁴⁵ Sulla situazione di emergenza rifiuti nella c.d. terra dei due fuochi vedi per tutti M. MELI, *Nuove disposizioni urgenti dirette a fronteggiare le emergenze ambientali: il decreto sulla terra dei fuochi*, in *Nuove leggi civili e commentate*, 2014, p. 707.

⁴⁶ Vedi per tutti, M. MELI, *Ambiente, salute, lavoro: il caso Ilva*, in *Nuove leggi civili e commentate*, 2013, p. 1017.

⁴⁷ In caso di inquinamento acustico, la violazione è stata riconosciuta al superamento della soglia di tollerabilità del rumore, attraverso il bilanciamento tra interessi contrapposti. Si veda la Corte EDU, causa Moreno Gomez c. Spagna, sentenza del 16 novembre 2004, relativa al rumore causato al ricorrente da alcune discoteche vicine alla sua abitazione, che ne avevano disturbato il sonno in maniera prolungata; o Corte EDU, causa Karaivanova e Mileva c. Bulgaria, sentenza del 17 giugno 2014, par. 50, e Ilieva e altri c. Bulgaria, sentenza del 3 febbraio 2015, par. 36, in cui la doglianza riguardava il rumore causato da un ufficio, da un club in cui erano installati giochi elettronici e da un centro riparazioni di computer, che si trovavano tutti all'interno di appartamenti vicini a quelli dei singoli ricorrenti, o infine nell'ipotesi di traffico veicolare; Corte EDU, causa Deés c. Ungheria, sentenza del 9 novembre 2010, in cui la violazione dell'art. 8 è stata ravvisata nel caso di emissioni sonore superiori del quindici per cento rispetto al limite fissato dalla legge. In senso contrario, Corte EDU, causa Powell e Rayner c. Regno Unito, sentenza del 21 febbraio 1990, par. 40; Corte EDU, causa Hatton e altri c. Regno Unito par. 96; Corte EDU, causa Flamenbaum e altri c.

striale⁴⁸, in cui la Corte EDU ha ricondotto il valore ambientale leso, quale elemento caratterizzante la qualità della vita e la sfera più intima della persona, al diritto fondamentale al domicilio ed alla vita privata, garantito dall'art. 8, sanzionando la violazione dell'obbligo degli Stati contraenti a tutelare questo diritto, anche per comportamenti posti in essere da privati, ma resi possibili da negligenze od omissioni da parte dello Stato.

I casi si rivelano paradigmatici di molte delle questioni sollevate, in tema di natura del danno ambientale, quale danno alla persona di tipo esistenziale e di conseguente legittimazione ad agire per la sua reintegrazione.

La Corte EDU, nelle ormai note pronunce relative ai due casi di danno ambientale in Italia, il caso dei rifiuti in Campania (Sentenza Di Sarno)⁴⁹ ed il caso dell'inquinamento del ex Ilva di Taranto (Sentenza

Francia, sentenza del 13 dicembre 2012; Corte EDU, causa Martínez Martínez e Pino Manzano c. Spagna, sentenza del 3 luglio 2012, nei quali si è esclusa la violazione.

⁴⁸ In caso di inquinamento industriale, la Corte EDU ha, più volte, ribadito l'obbligo per le autorità pubbliche, in presenza di impianti inquinanti per il trattamento di sostanze potenzialmente nocive per la salute o lesive per l'ambiente, di operare un equo bilanciamento tra interessi contrapposti, entrambi meritevoli di tutela: l'interesse della collettività all'esistenza dell'impianto e quello individuale dei singoli abitanti dei luoghi limitrofi all'impianto a conservare un ambiente salubre e a che la propria vita privata e familiare e il libero godimento della propria abitazione non vengano compromessi, in violazione dell'art. 8 della Convenzione, posto a tutela di tali diritti. Si vedano Corte EDU, causa Tatar c. Romania, sentenza del 27 gennaio 2009; Corte EDU, causa Guerra e altri c. Italia, sentenza del 19 febbraio 1998; Corte EDU, causa Taskin c. Turchia, sentenza del 2 febbraio 2010.

⁴⁹ Corte EDU, causa Di Sarno e altri c. Italia, sentenza 10 gennaio 2012, "Dall'art. 8 della Convenzione discendono anche obblighi positivi per gli Stati, tenuti a predisporre un quadro normativo volto a proteggere effettivamente la vita privata e familiare dagli effetti negativi di attività pericolose. Per quanto riguarda gli obblighi procedurali, importante è la diffusione delle conoscenze che consentono di valutare i rischi. Nel caso di specie l'incapacità protratta delle autorità italiane di assicurare un corretto funzionamento del servizio di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti ha leso il diritto dei ricorrenti al rispetto della loro vita privata e del loro domicilio, in violazione dell'articolo 8 della Convenzione sotto il suo profilo materiale. Viceversa, per quanto riguarda il profilo procedurale dell'articolo 8, la Corte ha ritenuto che non vi sia stata violazione della Convenzione, in quanto le autorità italiane hanno adempiuto all'obbligo di informare le persone interessate, compresi i ricorrenti, sui potenziali rischi ai quali si espongono continuando a risiedere in Campania. La Corte ha constatato la violazione dell'articolo 13 della Convenzione, stante la mancanza di vie di ricorso utili

Cordella)⁵⁰, giunge, infatti, a configurare il danno ambientale in termini di danno ambientale esistenziale, quale fattispecie in grado di compromettere la qualità della vita, a prescindere dall'accertamento di un danno biologico, in violazione dell'art. 8 della CEDU. In tal senso la Corte ha accolto il ricorso per violazione dell'art. 13 della CEDU, riconoscendo l'assenza di rimedi interni che garantissero ai cittadini lesi da tale tipo di danno la tutela individuale, costringendo un gruppo di cittadini a rivolgersi direttamente alla Corte per ottenere la tutela.

La Corte EDU ha, così, ammesso l'esistenza di un vuoto di tutela nell'ordinamento italiano, relativamente alla risarcibilità di quello che viene a configurarsi come danno ambientale esistenziale.

Nel caso di Sarno, dal ragionamento della Corte si evince chiaramente come il danno ambientale, prodotto da una cattiva gestione dei rifiuti, possa essere risarcito al singolo cittadino leso, che vede alterata la sua qualità della vita, in violazione dell'art. 8 della CEDU, quale danno ambientale esistenziale. A prescindere, infatti, dalla insorgenza di malattie connesse all'attività inquinanti, che attestino l'esistenza di un danno biologico, il deterioramento della qualità della vita prodotto dalla cattiva gestione delle attività di raccolta e smaltimento dei rifiuti, è in grado di generare un danno esistenziale che va risarcito, come tale, al singolo soggetto leso. In questi termini la Corte EDU ha precisato: "La Corte ribadisce che un grave danno ambientale può ripercuotersi sul benessere delle persone e privarle del godimento del loro domicilio in modo da nuocere alla loro vita privata e familiare. Secondo la Corte, dall'art. 8 della Convenzione non discendono solo divieti di ingerenze arbitrarie, ma anche obblighi positivi relativi al rispetto effettivo della vita privata. In relazione alle attività pericolose, gli Stati hanno l'obbligo positivo di adottare regolamentazioni idonee a prevenire e contenere i rischi connessi. In particolare, devono essere imposte alle persone coinvolte misure di ordine pratico idonee alla protezione effettiva dei cittadini. A proposito degli obblighi procedurali, la Corte sottolinea l'importanza che il pubblico abbia accesso alle informazioni che permettono di valutare il rischio. Nel

ed effettive che permettano di sollevare, innanzi alle autorità nazionali, motivi di ricorso che attengono alle conseguenze pregiudizievoli per i ricorrenti della cattiva gestione del servizio di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti".

⁵⁰ Corte EDU, causa Cordella e altri c. Italia, sentenza del 24 gennaio 2019.

caso di specie, la Corte ritiene che alla situazione del comune di Somma Vesuviana si possa ricondurre un deterioramento della qualità della vita degli interessati e un nocumento al diritto al rispetto della vita privata e del domicilio. Invece, la Corte non ravvisa una minaccia per la vita e la salute dei ricorrenti, in quanto questi non hanno sostenuto di essere stati colpiti da malattie riconducibili all'esposizione ai rifiuti e gli studi scientifici sul nesso tra esposizione ai rifiuti e varie patologie giungono a conclusioni opposte. La raccolta, il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti sono certamente attività pericolose, cui si impone allo Stato l'obbligo di disciplinarli adeguatamente per proteggere i diritti discendenti dall'art. 8".

La risarcibilità del danno ambientale, allora, indipendentemente dal fatto che si traduca in un danno biologico, va riconosciuta al singolo soggetto leso, integrando, pur sempre, un danno esistenziale, laddove, come nel caso della cattiva gestione dei rifiuti, comprometta, deteriorandola la qualità della vita degli abitanti delle zone inquinate⁵¹.

Nella stessa direzione, successivamente, nel caso dell'inquinamento prodotto dall'ex Ilva di Taranto, la Corte europea ha ribadito tale orientamento, riconducendo alla violazione dell'art. 8 della CEDU, oltre al danno alla salute, testimoniato da studi epidemiologici sul nesso di causalità tra le emissioni tossiche prodotte dall'ex Ilva di Taranto e l'insorgenza di malattie tumorali nelle popolazioni interessate⁵², un danno ambientale esistenziale, determinato dal deterioramento della qualità della vita delle popolazioni medesime.

Si tratta di un caso emblematico, al centro da parecchi anni delle cronache italiane, che ha indotto un gruppo di cittadini a ricorrere alla Corte

⁵¹ Sul punto vedi M. MELI, *Nuove disposizioni urgenti dirette a fronteggiare le emergenze ambientali: il decreto sulla terra dei fuochi*, cit., p. 711.

⁵² Afferma la Corte: "La Corte osserva che, dagli anni Settanta, degli studi scientifici illustrano gli effetti inquinanti delle emissioni dello stabilimento Ilva di Taranto sull'ambiente e sulla salute delle persone (paragrafi 15 e seguenti qui di seguito). I risultati di questi rapporti che provengono per la maggior parte da organismi statali e regionali, non sono oggetto di contestazione tra le parti. In questo contesto, conviene ricordare in particolare il rapporto SENTIERI del 2012, che afferma l'esistenza di un legame di causalità tra l'esposizione ambientale alle sostanze cancerogene inalabili prodotte dalla società Ilva e lo sviluppo dei tumori ai polmoni e alla pleura ed anche le patologie del sistema circolatorio nelle persone residenti nelle zone colpite". Corte EDU, causa Cordella e altri c. Italia, sentenza del 24 gennaio 2019.

europea dei diritti umani, denunciando il crimine contro l'umanità causato dall'impatto dalle immissioni nocive provenienti dallo stabilimento dell'Ilva, una delle acciaierie più grandi d'Europa, definite dal decreto Salva Ilva ad alto valore strategico nazionale. I ricorrenti denunciavano alla Corte di Strasburgo l'inerzia dello Stato italiano nell'impedire la lesione di diritti fondamentali dei cittadini quali il diritto alla salute (art. 2 CEDU) e del diritto alla vita privata sotto il profilo del diritto all'ambiente (art. 8 CEDU).

In particolare, in base alle doglianze, vengono considerati artefici di reati plurimi contro la vita e la salute umana non solo i vertici dell'Ilva, ma anche le autorità nazionali, complici per non aver predisposto un quadro amministrativo atto a prevenire e bloccare gli effetti dell'inquinamento industriale, non tutelando il "benessere" degli abitanti nelle zone limitrofe allo stabilimento, e contribuendo a peggiorarne le conseguenze attraverso l'emanazione dei "decreti salva Ilva", i quali erano già oggetto di infrazioni della legge comunitaria. Per tali motivi, la Corte europea dei diritti umani decide di avviare un procedimento contro i responsabili del Gruppo Ilva e contro lo Stato italiano.

La sentenza del 26 gennaio 2019, c.d. sentenza Cordella, scaturisce da due distinti ricorsi, che poi sono stati riuniti dalla stessa Corte, e presentati nel 2013 e nel 2015. Le doglianze dei ricorrenti si fondano su due principali elementi: innanzitutto, gli studi scientifici, che negli anni avevano mostrato la grave situazione sanitaria conseguente l'inquinamento prodotto dall'Ilva; in secondo luogo, la condotta dello Stato italiano, il quale aveva autorizzato, attraverso provvedimenti *ad hoc*, la prosecuzione dell'attività industriale, nonostante i provvedimenti adottati dall'autorità giudiziaria nell'ambito del procedimento penale contro i dirigenti della società accusati, per la grave compromissione ambientale dell'area e per i riflessi sanitari sui lavoratori e sui cittadini, di reati contro l'incolumità pubblica e la salute pubblica. La Corte EDU ha scelto di analizzare le doglianze esclusivamente dal punto di vista dell'art. 8 della CEDU, e non invece, come chiesto dai ricorrenti, anche dal punto di vista dell'art. 2. A tal proposito, la motivazione della pronuncia si limita a richiamare la sovrapposibilità delle due censure.

Nel merito, la Corte EDU giudica fondate le censure dei ricorrenti e dichiara, in primo luogo, la violazione dell'art. 8. Il punto di partenza è il riferimento allo stretto collegamento tra i gravi danni prodotti dall'in-

quinamento ambientale e le offese di riflesso procurate al benessere delle persone, tali da compromettere la loro vita privata. L'art. 8 verrebbe in rilievo a condizione che il rischio ecologico raggiunga un livello di gravità in grado di compromettere in modo rilevante la possibilità di godere del proprio domicilio o della propria vita privata o familiare. La valutazione circa il raggiungimento della "soglia minima di gravità" si basa sull'intensità e la durata delle molestie provocate dal fattore inquinante, oltre che sugli effetti a carattere fisico e psicologico alla salute e alla qualità della vita del soggetto.

Ferma restando la difficoltà di quantificare gli effetti dell'inquinamento industriale su ogni ricorrente, essendo spesso impossibile distinguerli dagli effetti causati da altri fattori, come l'età e la professione svolta, nel valutare l'offesa alla qualità della vita, la Corte si è affidata principalmente alle valutazioni effettuate dalle giurisdizioni nazionali e dagli organismi interni competenti. In particolare, la Corte valorizza le evidenze scientifiche, attestanti la sussistenza di un nesso di causalità tra l'esposizione alle sostanze nocive emesse dall'Ilva e le patologie tumorali e cardiovascolari, che erano state registrate nella popolazione di Taranto, valutando le misure adottate dalle autorità italiane come insufficienti e sbilanciate a favore delle esigenze della produzione. Gli interventi realizzati nel corso degli anni vengono reputati insoddisfacenti, con l'aggravante che i decreti "salva Ilva" avevano autorizzato la prosecuzione di un'attività, che era stata riconosciuta come gravemente rischiosa per la salute e l'ambiente anche da parte dell'autorità giudiziaria. Sulla base di queste considerazioni, il collegio conclude nel senso di imputare allo Stato italiano la responsabilità di non avere assicurato un corretto equilibrio tra l'interesse dei ricorrenti a non subire le offese ambientali suscettibili di ripercuotersi sul loro benessere e l'interesse della società.

Affermano i giudici della Corte EDU: "La Corte rammenta che dei danni gravi arrecati all'ambiente possono compromettere il benessere delle persone e privarle del godimento del loro domicilio in modo tale da nuocere alla loro vita privata" (L pez Ostra c. Spagna, 9 dicembre 1994, par. 51, e Guerra e altri c. Italia, 19 febbraio 1998, par. 60). A questo proposito, la Corte rammenta anche che, nelle cause in cui la nozione di soglia di gravità è stata specificamente esaminata in materia di ambiente, la Corte ha ritenuto che una doglianza difendibile dal punto di vista dell'articolo 8 può sorgere se un rischio ecologico raggiunge un

livello di gravità che riduce notevolmente la capacità del ricorrente di godere del proprio domicilio o della propria vita privata o familiare. La valutazione di tale livello minimo in questo tipo di cause è relativa e dipende da tutti gli elementi della causa, in particolare dall'intensità e dalla durata delle nocività e dalle conseguenze fisiche o psicologiche di queste ultime sulla salute o sulla qualità di vita dell'interessato (Fadjeïeva, sopra citata, par. 68 e 69, Dubetska e altri c. Ucraina, 10 febbraio 2011, par. 105, e Grimkovskaya c. Ucraina, 21 luglio 2011, par. 58). L'articolo 8 non si limita a ordinare allo Stato di astenersi da ingerenze arbitrarie: a questo impegno negativo possono aggiungersi obblighi positivi inerenti ad un rispetto effettivo della vita privata. In ogni caso, sia che si affronti la questione dal punto di vista dell'obbligo positivo dello Stato di adottare misure ragionevoli e adeguate per proteggere i diritti dell'individuo, in applicazione del primo paragrafo dell'articolo 8, che dal punto di vista di una ingerenza di un'autorità pubblica, da giustificare ai sensi del secondo paragrafo, i principi applicabili sono abbastanza simili. In entrambi i casi, si deve avere riguardo al giusto equilibrio da trovare tra gli interessi concorrenti dell'individuo e della società nel suo insieme, e lo Stato gode in ogni caso di un certo margine di apprezzamento (López Ostra, sopra citata, par. 51, e Guerra e altri, sopra citata, par. 58). Gli Stati hanno anzitutto l'obbligo positivo, in particolare nel caso di un'attività pericolosa, di mettere in atto una legislazione adattata alle specificità di tale attività, in particolare al livello di rischio che potrebbe derivarne. Tale legislazione deve disciplinare l'autorizzazione, la messa in funzione, lo sfruttamento, la sicurezza e il controllo dell'attività in questione, nonché imporre a ogni persona interessata da quest'ultima l'adozione di misure di ordine pratico idonee ad assicurare la protezione effettiva dei cittadini la cui vita rischia di essere esposta ai pericoli inerenti al settore in causa (si vedano, *mutatis mutandis*, Oneryildiz c. Turchia, par. 90 e Brincat e altri c. Malta, 24 luglio 2014, par. 101-102).

Quanto all'assenza di vie di ricorso interne, atte a rimediare alle situazioni dannose poste in violazione dei diritti riconosciuti dalla CEDU, la Corte europea ha riconosciuto la violazione dell'art. 13. In particolare, i giudici di Strasburgo hanno precisato che l'articolo 13 della Convenzione garantisce l'esistenza nel diritto interno di un ricorso che permette all'autorità nazionale competente di conoscere il contenuto di una "ar-

gomentazione difendibile” fondato sulla Convenzione (Z. e altri c. Regno Unito, par. 108). Lo scopo di quest’articolo è di trovare un mezzo attraverso cui i ricorrenti possano ottenere, a livello nazionale, il ripristino delle violazioni dei loro diritti garantiti dalla Convenzione, prima che sia messo in pratica il meccanismo internazionale di ricorso davanti alla Corte (Kudła c. Polonia, par. 152).

Nel caso in questione, la Corte europea ha, dunque, affermato che “in considerazione delle conclusioni cui essa è giunta in merito all’esistenza di vie d’impugnazione utili ed effettive che permettano di sollevare, davanti alle autorità nazionali, delle argomentazioni attinenti all’impossibilità di ottenere delle misure che garantiscano il risanamento delle zone interessate dalle emissioni nocive dello stabilimento Ilva [...] occorra concludere che vi sia stata una violazione dell’articolo 13 della Convenzione nel caso di specie”.

In definitiva, in entrambe le pronunce, la posizione della Corte europea, in merito alla risarcibilità del danno ambientale, come danno alla persona, è piuttosto chiara. Il danno ambientale subito dal singolo individuo, laddove raggiunga una soglia di gravità tale da inficiare la qualità della vita, anche a prescindere dall’insorgenza di patologie cliniche, in grado di integrare un danno biologico, è risarcibile come danno esistenziale.

L’assenza di rimedi che consentano al singolo soggetto leso di ottenere una tutela risarcitoria rivela, dunque, all’interno dell’ordinamento italiano, un pericoloso vuoto di tutela.

Se così è, significativi appaiono gli spunti provenienti dalla ricostruzione suggerita dell’ambiente come diritto della persona e del danno ambientale come danno evento esistenziale.

Sulla base delle sollecitazioni dalla stessa provenienti, la legittimazione ad agire del soggetto leso potrebbe, infatti, ricavarsi da una parallela ricostruzione del danno ambientale che, a prescindere dalla configurazione legislativa, lo individui come danno alla qualità della vita e, quindi, secondo l’impostazione seguita, come danno ambientale esistenziale. La valorizzazione dell’ambiente come diritto fondamentale della persona, operata dalla giurisprudenza e avallata dai principi sottesi alla legislazione interna ed europea, così come dalla teorica dei beni comuni, consolidata, come si è visto, una dimensione del danno ambientale come danno evento esistenziale, derivante dalla lesione di un diritto della persona co-

stituzionalmente protetto, integrando quell'ingiustizia costituzionalmente qualificata, presupposto della sua risarcibilità.

In questa prospettiva, la riforma dei beni comuni, attualmente all'esame del Parlamento, potrebbe fornire l'occasione per introdurre una disciplina specifica per la tutela privatistica dell'ambiente, quale bene comune. Il testo della riforma potrebbe cioè prevedere una specificazione ulteriore per l'ambiente, quale diritto/dovere, funzionale, non solo all'esercizio dei diritti fondamentali della persona, ma anche ai doveri sociali di solidarietà costituzionale, rivendicando una duplice tutela, pubblicistica e privatistica.

Parallela alla legittimazione pubblicistica dello Stato, nella persona del Ministero dell'ambiente, prevista dalla legislazione speciale ambientale, il Codice civile riformato potrebbe comunque stabilire la legittimazione individuale della persona lesa da un fenomeno di danno ambientale, quale danno evento ad una condizione esistenziale individuale, a prescindere dai suoi riflessi peggiorativi alla salute ed alla proprietà individuali. Al singolo individuo spetterebbe il risarcimento del danno ambientale in sé, quale danno evento esistenziale ad un bene comune e non solo delle conseguenze dannose alle situazioni soggettive, di salute e proprietarie, lese di riflesso, da un fatto produttivo di danno ambientale, così come già prevede il comma settimo dell'art. 311 c.a.⁵³. Non si tratterebbe cioè di risarcire ai singoli un danno c.d. dall'ambiente, già riconosciuto dalla legislazione speciale, bensì direttamente il danno c.d. all'ambiente, cancellandosi così definitivamente quel distinguo sotteso ad una incerta dicotomia⁵⁴.

La riforma dei beni comuni, in linea con una giurisprudenza interna ed europea che da tempo ammette il risarcimento del c.d. danno ambientale esistenziale, verrebbe, pertanto, a colmare quel vuoto di tutela denunciato dalle Corti europee.

In conclusione, alla luce delle considerazioni svolte, può, dunque, affermarsi che il danno ambientale, sia pure oggetto di una disciplina legislativa che lo qualifica come danno pubblico, limitando la legittimazione

⁵³ Il comma 7 dell'art. 313 c.a. statuisce: "Resta in ogni caso fermo il diritto dei soggetti danneggiati dal fatto produttivo di danno ambientale, nella loro salute o nei beni di loro proprietà, di agire in giudizio nei confronti del responsabile a tutela dei diritti e degli interessi lesi".

⁵⁴ Si rinvia a G. MARCATAJO, *Il danno ambientale esistenziale*, Napoli, 2016, p. 23 ss.

ad agire al solo Ministero dell'Ambiente, da un punto di vista civilistico, nella misura in cui si traduce in un'alterazione della condizione esistenziale, insita nella violazione di un diritto fondamentale della persona, ben potrebbe essere riconosciuto e risarcito al singolo soggetto leso come danno evento esistenziale.

Abstract

*Environmental damage - Environment - Right of the person
human rights - Existential damage - Commons - Quality of life
nonmaterial damage - Environmental liability*

In this essay the author proposes a reconstruction of the environment as a right of the person and of environmental damage as an existential damage aimed at filling that void of protection in environmental matters denounced by the internal and European courts.

In particular, in the Italian legal system, the absence of remedies that allow the individual affected person to obtain compensation protection reveals, on the basis of current legislation, within the Italian legal system, a dangerous vacuum of protection.

According to the author, the legitimacy of the injured party could be derived from a parallel reconstruction of the environmental damage that, regardless of the legislative configuration, identifies it as damage to the quality of life, in accordance with the enhancement of the environment as a fundamental right of the person, operated by jurisprudence and confirmed by the principles of domestic and European legislation.

In this perspective, the author identifies in the reform of the commons, currently under consideration by Parliament, the opportunity to introduce a specific discipline for the private protection of the environment.

According to the author, in addition to the public legitimacy of the State, in the person of the Ministry of the Environment, provided for by the special environmental legislation, the reformed civil code could still establish the individual legitimacy of the person injured by a phenomenon of environmental damage, as damage to an individual existential condition.

Corte di Giustizia dell'Unione europea
Sentenza del 5 aprile 2021 nella causa C-470/19
*Friends of the Irish Environment Ltd c. Commissioner
for Environmental Information*

Rinvio pregiudiziale. – Convenzione di Aarhus. – Direttiva 2003/4/CE. – Diritto di accesso alle informazioni ambientali detenute dalle autorità pubbliche. – Articolo 2, punto 2. – Nozione di “autorità pubblica”. – Organi o istituzioni che agiscono nell’esercizio del potere giudiziario. – Informazioni contenute nel fascicolo di un procedimento giurisdizionale chiuso.

Nella causa C-470/19, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dalla High Court (Alta Corte, Irlanda), con decisione del 21 maggio 2019, pervenuta in cancelleria il 17 giugno 2019, nel procedimento

Friends of the Irish Environment Ltd
contro
Commissioner for Environmental Information,
con l’intervento di:
Courts Service of Ireland,

La Corte (Prima Sezione),

composta da J.-C. Bonichot, presidente di sezione (relatore), R. Silva de Lapuerta, vicepresidente della Corte, M. Ilešić, facenti funzioni di giudici della Prima Sezione, M. Safjan e N. Jääskinen, giudici,
avvocato generale: M. Bobek
cancelliere: C. Strömholm, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 16 settembre 2020,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Friends of the Irish Environment Ltd, da J. Kenny, BL, O. Clarke e A. Jackson, solicitors, nonché da J. Healy, SC;

- per il Commissioner for Environmental Information, da F. Valentine, BL, E. Egan, SC, e R. Minch, solicitor;

- per il Courts Service of Ireland, da C. Donnelly, BL, B. Murray e M. Collins, SC, nonché da M. Costelloe e H. Gibbons, solicitors;

- per l'Irlanda, da M. Browne, G. Hodge e A. Joyce, in qualità di agenti, assistiti da A. Carroll, BL, e da C. Toland, SC;

- per il governo polacco, da B. Majczyna e D. Krawczyk, in qualità di agenti;

- per la Commissione europea, da G. Gattinara e C. Cunniffe, in qualità di agenti, sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 3 dicembre 2020, ha pronunciato la seguente

Sentenza

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 2, punto 2, della direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio (GU 2003, L 41, pag. 26).

2. Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la Friends of the Irish Environment Ltd e il Commissioner for Environmental Information (commissario per l'informazione ambientale, Irlanda; in prosieguo: il «Commissioner for Environmental Information») in merito all'accesso al fascicolo del procedimento giurisdizionale di una causa conclusa.

Contesto normativo

Diritto internazionale

3. La Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione

del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, firmata ad Aarhus il 25 giugno 1998 ed approvata a nome della Comunità europea con decisione 2005/370/CE del Consiglio, del 17 febbraio 2005 (GU 2005, L 124, pag. 1; in prosieguo: la «Convenzione di Aarhus»), al suo articolo 2, punto 2, così dispone:

«Ai fini della presente convenzione, si intende per:

2) «autorità pubblica»:

a) l'amministrazione pubblica a livello nazionale, regionale o ad altro livello;

b) le persone fisiche o giuridiche che, in base al diritto nazionale, esercitano funzioni amministrative pubbliche, ivi compresi compiti, attività o servizi specifici aventi attinenza con l'ambiente;

c) qualsiasi altra persona fisica o giuridica che abbia responsabilità o funzioni pubbliche o presti servizi pubblici aventi attinenza con l'ambiente sotto il controllo degli organi o delle persone di cui alla lettera a) o b); (...)

La presente definizione non comprende gli organi o le istituzioni che agiscono nell'esercizio del potere giudiziario o legislativo».

4. L'articolo 4, paragrafo 1, della convenzione di Aarhus prevede che, fatte salve determinate riserve, ciascuna parte deve provvedere affinché, nel quadro della loro legislazione nazionale, le autorità pubbliche mettano a disposizione del pubblico le informazioni relative all'ambiente loro richieste.

5. L'articolo 4, paragrafo 4, della convenzione di Aarhus dispone quanto segue:

«Una richiesta di informazioni ambientali può essere respinta, qualora la divulgazione di tali informazioni possa pregiudicare: (...)

c) il corso della giustizia, il diritto di ogni persona ad un processo equo o il potere delle pubbliche autorità di svolgere indagini di carattere penale o disciplinare; (...)

I motivi di diniego di cui sopra devono essere interpretati in modo restrittivo, tenendo conto dell'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione delle informazioni nonché dell'eventuale attinenza delle informazioni con le emissioni nell'ambiente».

Diritto dell'Unione

6. I considerando 1, 5, 11 e 16 della direttiva 2003/4 enunciano:

«(1) Un rafforzamento dell'accesso del pubblico all'informazione ambientale e la diffusione di tale informazione contribuiscono a sensibilizzare maggiormente il pubblico alle questioni ambientali, a favorire il libero scambio di opinioni, ad una più efficace partecipazione del pubblico al processo decisionale in materia e, infine, a migliorare l'ambiente. (...)

(5) (...) Le disposizioni di diritto comunitario devono essere compatibili con quelle della convenzione di Aarhus in vista della sua conclusione da parte della Comunità europea. (...)

(11) Per tener conto del principio di cui all'articolo 6 del Trattato, vale a dire che le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente dovrebbero essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie, la definizione di autorità pubbliche dovrebbe essere estesa in modo da comprendere il governo e ogni altra pubblica amministrazione a livello nazionale, regionale o locale, aventi o no responsabilità specifiche per l'ambiente. La definizione dovrebbe peraltro essere estesa fino ad includere altre persone o organismi che assolvono funzioni di pubblica amministrazione connesse con l'ambiente, ai sensi del diritto nazionale, nonché altre persone o organismi che agiscono sotto il loro controllo e aventi responsabilità o funzioni pubbliche connesse con l'ambiente. (...)

(16) Il diritto all'informazione implica che la divulgazione dell'informazione sia ritenuta un principio generale e che alle autorità pubbliche sia consentito respingere una richiesta di informazione ambientale in casi specifici e chiaramente definiti. Le ragioni di rifiuto dovrebbero essere interpretate in maniera restrittiva, ponderando l'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione delle informazioni con l'interesse tutelato dal rifiuto di divulgarle. (...)».

7. A termini dell'articolo 1 di tale direttiva:

«Gli obiettivi della presente direttiva sono i seguenti:

a) garantire il diritto di accesso all'informazione ambientale detenuta dalle autorità pubbliche o per conto di esse e stabilire i termini e le condizioni di base nonché modalità pratiche per il suo esercizio;

b) garantire che l'informazione ambientale sia sistematicamente e progressivamente messa a disposizione del pubblico e diffusa, in modo da ottenere la più ampia possibile sistematica disponibilità e diffusione al pubblico dell'informazione ambientale. A tal fine è promosso l'uso, in particolare, delle tecnologie di telecomunicazione e/o delle tecnologie elettroniche, se disponibili».

8. L'articolo 2, punto 2, della suddetta direttiva è così formulato:

«Ai fini della presente direttiva, si intende per: (...)

2) "autorità pubblica":

a) il governo o ogni altra amministrazione pubblica, compresi gli organi consultivi pubblici, a livello nazionale, regionale o locale;

b) ogni persona fisica o giuridica svolgente funzioni di pubblica amministrazione ai sensi della legislazione nazionale, compresi incarichi, attività o servizi specifici connessi all'ambiente; e

c) ogni persona fisica o giuridica avente responsabilità o funzioni pubbliche o che fornisca servizi pubblici connessi con l'ambiente, sotto il controllo di un organismo o di una persona di cui alla lettera a) o b).

Gli Stati membri possono stabilire che questa definizione non comprende gli organismi o le istituzioni che agiscono nell'esercizio di competenze giurisdizionali o legislative. Se alla data di adozione della presente direttiva nessuna disposizione costituzionale prevede procedure di riesame ai sensi dell'articolo 6, gli Stati membri possono escludere detti organismi o istituzioni da tale definizione».

9. L'articolo 3, paragrafo 1, della medesima direttiva prevede quanto segue:

«Gli Stati membri provvedono affinché le autorità pubbliche siano tenute, ai sensi delle disposizioni della presente direttiva, a rendere disponibile l'informazione ambientale detenuta da essi o per loro conto a chiunque ne faccia richiesta, senza che il richiedente debba dichiarare il proprio interesse».

10. Dopo l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2003/4, che consente agli Stati membri di disporre che una richiesta di informazione ambientale sia respinta in taluni casi, anche l'articolo 4, paragrafo 2, di tale direttiva concede detta facoltà agli Stati membri nei termini seguenti:

«Gli Stati membri possono disporre che la richiesta di informazione ambientale sia respinta qualora la divulgazione di tale informazione rechi pregiudizio: (...)

c) allo svolgimento di procedimenti giudiziari, alla possibilità per ogni persona di avere un processo equo o alla possibilità per l'autorità pubblica di svolgere indagini di carattere penale o disciplinare; (...)

I motivi di rifiuto di cui ai paragrafi 1 e 2 sono interpretati in modo restrittivo tenendo conto nel caso specifico dell'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione. In ogni caso specifico l'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione è ponderato con l'interesse tutelato dal rifiuto. Gli Stati membri non possono, in virtù del paragrafo 2, lettere a), d), f), g) e h), disporre che una richiesta sia respinta se quest'ultima concerne informazioni sulle emissioni nell'ambiente. (...).

11. L'articolo 6 della direttiva 2003/4, rubricato «Accesso alla giustizia», impone agli Stati membri di provvedere affinché qualsiasi richiedente di informazioni ambientali il quale reputi che la sua richiesta sia stata ignorata o infondatamente respinta, non abbia ricevuto una risposta adeguata o non sia stata trattata in conformità alle disposizioni di detta direttiva, possa presentare un ricorso amministrativo o giurisdizionale contro gli atti o le omissioni dell'autorità pubblica interessata.

Diritto irlandese

12. Gli European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007-2018 [Regolamenti dal 2007 al 2018 sulle Comunità europee (accesso alle informazioni in materia ambientale)] (in prosieguo: le «norme nazionali irlandesi») recepiscono le disposizioni della direttiva 2003/4 nel diritto irlandese.

13. L'articolo 3, paragrafo 1, delle norme nazionali irlandesi recepisce, in sostanza, l'articolo 2, punto 2, della suddetta direttiva.

14. Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, delle norme nazionali irlandesi, sono esclusi dalla nozione di autorità pubblica gli organismi «che agiscono nell'esercizio di competenze giurisdizionali o legislative».

Procedimento principale e questione pregiudiziale

15. Il 25 febbraio 2016 la High Court (Alta Corte, Irlanda) ha emesso la sua sentenza in una causa tra la X & Y e la An Bord Pleanala, contro la quale non è stato presentato ricorso. Detta causa riguardava la contestazione di un'autorizzazione urbanistica per la costruzione di impianti eolici nella contea di Cork (Irlanda).

16. Il 9 luglio 2016 la Friends of the Irish Environment ha scritto al Central Office of the High Court (Cancelleria dell'Alta Corte, Irlanda), la cui gestione è affidata a un cancelliere nominato dal Courts Service of Ireland (Agenzia di servizi amministrativi per gli organi giurisdizionali; in prosieguo: il «Courts Service»), per chiedere copia delle memorie, delle dichiarazioni giurate, degli atti di causa e delle osservazioni scritte depositate da tutte le parti, nonché delle decisioni definitive emesse nella suddetta causa. Tale richiesta è stata presentata ai sensi della Convenzione di Aarhus e della direttiva 2003/4, recepita dalle norme nazionali irlandesi.

17. Il Courts Service ha respinto il ricorso della ricorrente nel procedimento principale con decisione del 13 luglio 2016. Tale decisione era fondata, in particolare, sul fatto che le norme nazionali irlandesi non erano applicabili ai procedimenti giudiziari né alla documentazione prodotta in procedimenti di questo tipo.

18. Il 18 luglio 2016 la ricorrente nel procedimento principale ha chiesto al Courts Service di riesaminare la sua decisione. Non avendo ricevuto risposta, il 15 settembre 2016 ha proposto ricorso dinanzi al Commissioner for Environmental Information.

19. Il 19 giugno 2017, il Commissioner for Environmental Information ha scritto alla ricorrente nel procedimento principale che una decisione era già stata emessa in una causa analoga, la causa CEI/15/0008 An Taisce & The Courts Service. Pur sottolineando che ogni caso sarebbe stato esaminato nel merito, esso ha chiesto alla ricorrente di comunicare eventuali motivi che avrebbero giustificato una decisione diversa riguardo alla sua domanda di accesso agli atti della causa tra la X & Y e la An Bord Pleanala.

20. Nella sua risposta del 26 luglio 2017, la ricorrente nel procedimento principale ha indicato che intendeva fare propri i motivi dedotti nel suo ricorso e quelli della An Taisce nella prima causa.

21 Con decisione del 31 luglio 2017, il Commissioner for Environmental Information ha respinto questo ricorso. Esso ha affermato che il Courts Service deteneva gli atti richiesti nell'ambito dell'esercizio di competenze giurisdizionali, per conto dell'autorità giudiziaria. Esso ha altresì affermato che il Courts Service, quando agiva nell'esercizio di tali competenze, non era un'«autorità pubblica», ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, delle norme nazionali irlandesi.

22. La ricorrente nel procedimento principale ha impugnato tale decisione dinanzi alla High Court (Alta Corte), facendo valere, in sostanza, che la deroga a favore degli organismi o delle istituzioni che agiscono nell'«esercizio di competenze giurisdizionali», prevista all'articolo 2, punto 2, della direttiva 2003/4 e recepita nell'articolo 3, paragrafo 2, delle norme nazionali irlandesi, non riguarderebbe gli atti di procedimenti conclusi.

23. Nutrendo dubbi in ordine all'interpretazione dell'articolo 2, punto 2, della direttiva 2003/4, la High Court (Alta Corte) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte di giustizia la seguente questione pregiudiziale:

«Se il controllo sull'accesso agli atti giudiziari relativi a procedimenti in cui è stata pronunciata una decisione definitiva, è decorso il termine per proporre un'impugnazione e non è stata presentata alcuna impugnazione né risultino pendenti ulteriori azioni, essendo tuttavia esperibili, in circostanze particolari, ulteriori azioni, costituisca esercizio di “competenze giurisdizionali” ai sensi dell'articolo 2, punto 2, della direttiva 2003/4(...)».

Sulla questione pregiudiziale

24. Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se l'articolo 2, punto 2, secondo comma, prima frase, della direttiva 2003/4 debba essere interpretato nel senso che la facoltà da esso conferita agli Stati membri di non considerare quali «autorità pubbliche», ai sensi di tale direttiva, gli «organismi o le istituzioni che agiscono nell'esercizio di competenze giurisdizionali» possa essere esercitata solo nella misura in cui siano interessate informazioni contenute negli atti di procedimenti giudiziari pendenti, con esclusione dei procedimenti conclusi.

25. A tal riguardo, va rilevato che occorre, anzitutto, stabilire se gli organi giurisdizionali e le persone fisiche o giuridiche sottoposte al loro controllo costituiscano «autorità pubbliche», ai sensi dell'articolo 2, punto 2, della direttiva 2003/4, e, pertanto, rientrino nell'ambito di applicazione di tale direttiva.

26. In via preliminare, occorre ricordare che, divenendo parte della Convenzione di Aarhus, l'Unione europea si è impegnata a garantire, nella sfera di applicazione del diritto dell'Unione, l'accesso, in linea di principio, alle informazioni ambientali detenute dalla pubblica amministrazione o per conto di essa (sentenza del 14 febbraio 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, punto 30 e giurisprudenza ivi citata).

27. Adottando la direttiva 2003/4, il legislatore dell'Unione ha inteso garantire la compatibilità del diritto dell'Unione con tale convenzione, in vista della sua conclusione da parte della Comunità, prevedendo un regime generale volto a garantire che qualsiasi persona fisica o giuridica di uno Stato membro abbia il diritto di accesso alle informazioni ambientali detenute dalle autorità pubbliche o per conto di esse, senza che tale persona sia obbligata a far valere un interesse (sentenza del 14 febbraio 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, punto 31 e giurisprudenza ivi citata).

28. Occorre inoltre sottolineare che il diritto di accesso garantito dalla direttiva 2003/4 si applica solo ove le informazioni richieste rientrino nelle prescrizioni relative all'accesso del pubblico previste da tale direttiva.

va, il che presuppone in particolare che esse costituiscano «informazioni ambientali» ai sensi dell'articolo 2, punto 1, di detta direttiva, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare per quanto riguarda il procedimento principale (sentenza del 14 febbraio 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, punto 32).

29. Inoltre, si deve ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, dalla necessità di garantire tanto l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione quanto il principio di uguaglianza discende che i termini di una disposizione del diritto dell'Unione, la quale non contenga alcun espresso rinvio al diritto degli Stati membri ai fini della determinazione del proprio senso e della propria portata, devono di norma essere oggetto, nell'intera Unione, di un'interpretazione autonoma e uniforme, da effettuarsi tenendo conto del contesto della disposizione e della finalità perseguita dalla normativa in questione [v., in particolare, sentenza del 20 gennaio 2021, Land Baden-Württemberg (Comunicazioni interne), C-619/19, EU:C:2021:35, punto 34].

30. Fatte tali osservazioni preliminari, si deve rilevare che, secondo la definizione di cui all'articolo 2, punto 2, primo comma, lettere a) e b), della direttiva 2003/4, sono «autorità pubbliche» – soggette, in quanto tali, all'obbligo di dare accesso al pubblico alle informazioni ambientali da esse detenute – gli organismi e le istituzioni appartenenti al «governo o [ad] ogni altra amministrazione pubblica, compresi gli organi consultivi pubblici, a livello nazionale, regionale o locale», nonché le persone fisiche o giuridiche che, in forza del diritto nazionale, esercitano «funzioni di pubblica amministrazione ai sensi della legislazione nazionale, compresi incarichi, attività o servizi specifici connessi all'ambiente». Ai sensi dell'articolo 2, punto 2, primo comma, lettera c), di tale direttiva, sono altresì «autorità pubbliche» le persone fisiche o giuridiche «aventi responsabilità o funzioni pubbliche o che fornisca[no] servizi pubblici connessi con l'ambiente, sotto il controllo di un organismo o di una persona di cui alla lettera a) o b)».

31. L'articolo 2, punto 2, secondo comma, prima frase, della direttiva 2003/4, dal canto suo, ha lo scopo di consentire agli Stati membri, in particolare, di stabilire le norme idonee ad assicurare il corretto svolgimento delle procedure giurisdizionali, conferendo loro la facoltà di escludere

dall'ambito di applicazione di tale direttiva taluni organismi o istituzioni rispondenti alla definizione di «autorità pubblica», ai sensi dell'articolo 2, punto 2, primo comma, della medesima direttiva, laddove essi agiscano «nell'esercizio di competenze giurisdizionali».

32. Infine, l'articolo 2, punto 2, secondo comma, seconda frase, della direttiva 2003/4 prevede che gli Stati membri possano escludere tali organismi o istituzioni dalla definizione di «autorità pubbliche», ai sensi del primo comma di detto articolo 2, punto 2, se, alla data di adozione di tale direttiva, nessuna disposizione costituzionale prevedeva procedure di riesame ai sensi dell'articolo 6 della medesima direttiva. L'articolo 2, punto 2, secondo comma, seconda frase, della direttiva 2003/4, destinato a disciplinare il caso particolare di talune autorità nazionali le cui decisioni, alla data di adozione della direttiva, non potevano essere oggetto di ricorsi conformi ai requisiti della medesima, non ha tuttavia né per oggetto né per effetto la limitazione della facoltà degli Stati membri di escludere dal campo di applicazione di tale direttiva gli organismi o le istituzioni che agiscono nell'esercizio di competenze legislative, facoltà che, peraltro, è prevista senza restrizione alcuna dalla convenzione di Aarhus stessa (v., in tal senso, sentenza del 14 febbraio 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, punti da 45 a 48).

33. Deriva dall'articolo 2, punto 2, della direttiva 2003/4, considerato nell'insieme, che la facoltà conferita agli Stati membri di escludere dalla nozione di «autorità pubblica» gli organismi o le istituzioni «che agiscono nell'esercizio di competenze giurisdizionali» – prevista all'articolo 2, punto 2, secondo comma, prima frase, di tale direttiva, che deve essere oggetto di un'interpretazione funzionale (v., per analogia, sentenza del 14 febbraio 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, punto 49) – può riguardare solo gli organismi o le istituzioni che rispondono alla definizione istituzionale della nozione di «autorità pubblica» di cui all'articolo 2, punto 2, primo comma, della medesima direttiva. Il rispetto di tale definizione costituisce infatti un presupposto indispensabile per l'esercizio della facoltà di deroga prevista all'articolo 2, punto 2, secondo comma, prima frase, della direttiva 2003/4.

34. Orbene, emerge tanto dalla convenzione di Aarhus stessa quan-

to dalla direttiva 2003/4, avente l'obiettivo di attuare tale convenzione nel diritto dell'Unione, che, riferendosi alle «autorità pubbliche», i loro estensori hanno inteso designare non già le autorità giudiziarie, in particolare gli organi giurisdizionali, bensì, come già dichiarato dalla Corte, le autorità amministrative poiché, all'interno degli Stati, sono queste che abitualmente si trovano a detenere, nell'esercizio delle loro funzioni, informazioni ambientali (v., in tal senso, sentenza del 14 febbraio 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, punto 40).

35. Infatti, è evidente che gli organi giurisdizionali non fanno parte del governo né di altre amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 2, punto 2, primo comma, lettera a), della direttiva 2003/4. Essi non possono neppure essere assimilati alle persone fisiche o giuridiche che esercitano «funzioni amministrative pubbliche, ivi compresi compiti, attività o servizi specifici aventi attinenza con l'ambiente» di cui all'articolo 2, punto 2, primo comma, lettera b), di tale direttiva, il quale designa gli organismi o le istituzioni che, pur non essendo parte del governo o delle altre amministrazioni pubbliche di cui a tale prima disposizione, esercitano funzioni rientranti nel potere esecutivo o che concorrono all'esercizio di quest'ultimo e che hanno un rapporto con l'ambiente. Quanto all'articolo 2, punto 2, primo comma, lettera c), di detta direttiva, esso riguarda solo le persone o gli organismi che agiscono sotto il controllo di uno degli organi o di una delle istituzioni di cui all'articolo 2, punto 2, primo comma, lettere a) e b), di quest'ultima e aventi responsabilità o funzioni pubbliche connesse con l'ambiente, così che esso non può includere né gli organismi giurisdizionali né, a fortiori, le persone fisiche o giuridiche soggette al loro controllo.

36. Questa interpretazione è corroborata dall'obiettivo perseguito dal legislatore dell'Unione in sede di adozione della direttiva 2003/4, letta alla luce della Convenzione di Aarhus. Come dichiarato nel considerando 1 e nell'articolo 1 di tale direttiva, quest'ultima mira a promuovere un più ampio accesso del pubblico all'informazione ambientale e una più efficace partecipazione di quest'ultimo al processo decisionale in materia, al fine di migliorare la qualità delle decisioni adottate e di applicarle in modo più efficace nonché, in definitiva, di promuovere il miglioramento dell'ambiente.

37. Pertanto, se è vero che l'attuazione di tale obiettivo implica che le autorità amministrative diano accesso al pubblico alle informazioni ambientali in loro possesso, al fine di rendere conto delle decisioni che esse adottano in tale materia e di associare i cittadini alla loro adozione, ciò non vale per le memorie e gli altri documenti versati ai fascicoli di procedimenti giurisdizionali in materia ambientale, in quanto il legislatore dell'Unione non ha inteso favorire l'informazione del pubblico in materia giudiziaria e la partecipazione di quest'ultimo al processo decisionale in tale materia.

38. Infatti, nell'adottare la direttiva 2003/4, il legislatore dell'Unione ha tenuto conto della diversità delle norme esistenti negli Stati membri in materia di accesso dei cittadini alle informazioni contenute nei fascicoli giudiziari, come si evince dall'articolo 2, punto 2, secondo comma, prima frase, e dall'articolo 4, paragrafo 2, lettera c), di tale direttiva, che consentono rispettivamente agli Stati membri, da un lato, di escludere dall'ambito di applicazione della direttiva gli organismi o le istituzioni rispondenti alla definizione di «autorità pubblica» i quali, come talune autorità amministrative indipendenti, potrebbero essere chiamati in casi determinati ad agire nell'esercizio di poteri giudiziari senza avere essi stessi il carattere di organi giurisdizionali (v., per analogia, relativamente al caso di un ministero chiamato ad agire nell'esercizio di poteri legislativi senza essere parte del potere legislativo, sentenza del 14 febbraio 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, punto 49), e, dall'altro, la facoltà di derogare al principio dell'accesso dei cittadini alle informazioni ambientali detenute dalle «autorità pubbliche» qualora la divulgazione di tali informazioni possa arrecare pregiudizio «allo svolgimento di procedimenti giudiziari, alla possibilità per ogni persona di avere un processo equo o alla possibilità per l'autorità pubblica di svolgere indagini di carattere penale o disciplinare».

39. Quanto all'articolo 6 della direttiva 2003/4, esso riguarda soltanto l'accesso alla giustizia dei cittadini che intendono far valere i diritti loro attribuiti dalle disposizioni di quest'ultima, garantendo loro, in particolare, la possibilità di contestare le decisioni di diniego di accesso alle informazioni ambientali che potrebbero essere loro opposte.

40. Da quanto precede risulta che, in mancanza di un'espressa in-

dicazione in tal senso nella direttiva 2003/4, gli organi giurisdizionali e le persone fisiche o giuridiche sotto il loro controllo non sono «autorità pubbliche» ai sensi dell'articolo 2, punto 2, primo comma, di tale direttiva. Essi non rientrano quindi nell'ambito di applicazione di detta direttiva e, pertanto, non sono soggetti all'obbligo ivi previsto di consentire l'accesso al pubblico alle informazioni ambientali in loro possesso. In siffatto contesto, spetta unicamente agli Stati membri prevedere, se del caso, un diritto di accesso del pubblico alle informazioni contenute nei fascicoli giudiziari e definire le modalità del suo esercizio.

41. Ne consegue che, contrariamente a quanto sostenuto dinanzi alla Corte, non occorre né chiedersi se il controllo dell'accesso ai fascicoli giudiziari rientri nell'esercizio di competenze giurisdizionali, ai sensi dell'articolo 2, punto 2, secondo comma, prima frase, della direttiva 2003/4, né operare distinzioni a seconda che i fascicoli contenenti le informazioni richieste riguardino procedimenti pendenti o conclusi, oppure si riferiscano a procedimenti che possono essere riaperti.

42. A tal proposito, la soluzione adottata dalla Corte nella sentenza del 14 febbraio 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punti da 54 a 58), non può condurre, per analogia, ad una conclusione diversa, poiché nella causa che ha dato luogo a tale sentenza era in questione l'accesso ad informazioni detenute da un'«autorità pubblica», ai sensi dell'articolo 2, punto 2, primo comma, della direttiva 2003/4. Ciò non vale neppure per la soluzione adottata nelle sentenze del 21 settembre 2010, Svezia e a./API e Commissione (C-514/07 P, C-528/07 P, C-532/07 P, EU:C:2010:541), nonché del 18 luglio 2017, Commissione/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2017:563), che riguardavano l'accesso del pubblico ai documenti relativi a taluni procedimenti dinanzi ai giudici dell'Unione, poiché un siffatto accesso è disciplinato da disposizioni del diritto dell'Unione il cui contenuto differisce in modo sostanziale da quelle la cui interpretazione è in discussione nel presente procedimento.

43. Nel caso di specie, dalla decisione di rinvio risulta che il procedimento principale ha ad oggetto la richiesta – presentata da un'organizzazione non governativa, la Friends of the Irish Environment – di accesso alle informazioni ambientali che sarebbero contenute nel fascicolo giudi-

ziario riguardante un procedimento concluso e detenuto, alla data di tale richiesta, dal Courts Service. Secondo le osservazioni da esso depositate presso la Corte, detto organismo è responsabile della memorizzazione, dell'archiviazione e della gestione dei fascicoli giudiziari per conto e sotto il controllo dell'organo giurisdizionale interessato. Spetta, pertanto, al giudice del rinvio verificare, tenuto conto delle precisazioni fornite ai punti da 30 a 40 della presente sentenza, se detto organismo debba essere considerato come un'«autorità pubblica», ai sensi dell'articolo 2, punto 2, primo comma, della direttiva 2003/4, nel qual caso l'accesso alle informazioni ambientali contenute nei fascicoli in suo possesso rientrerebbe nell'ambito di applicazione di tale direttiva, oppure se, a causa dei suoi stretti legami con gli organi giurisdizionali irlandesi, sotto il cui controllo è posto, esso debba essere considerato, al pari di questi ultimi, come un'autorità giudiziaria, nel qual caso esso sarebbe invece sottratto all'ambito di applicazione di tale direttiva.

44. Alla luce di quanto precede, alla questione sollevata occorre rispondere che l'articolo 2, punto 2, della direttiva 2003/4 deve essere interpretato nel senso che esso non disciplina l'accesso alle informazioni ambientali contenute nei fascicoli giudiziari, nei limiti in cui gli organi giurisdizionali o le istituzioni poste sotto il loro controllo, e che presentano quindi stretti legami con questi ultimi, non costituiscono «autorità pubbliche» ai sensi di tale disposizione e non rientrano dunque nell'ambito di applicazione di tale direttiva.

Sulle spese

45. Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Prima Sezione) dichiara:

L'articolo 2, punto 2, della direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE del

Consiglio, deve essere interpretato nel senso che esso non disciplina l'accesso alle informazioni ambientali contenute nei fascicoli giudiziari, nei limiti in cui gli organi giurisdizionali o le istituzioni poste sotto il loro controllo, e che presentano quindi stretti legami con questi ultimi, non costituiscono «autorità pubbliche» ai sensi di tale disposizione e non rientrano dunque nell'ambito di applicazione di tale direttiva.

Corte di Giustizia dell'Unione europea
Sentenza del 25 marzo 2021 nella causa C-565/19 P
*Armando Carvalho e a. c. Parlamento europeo
e Consiglio dell'Unione europea*

Impugnazione. – Ricorso di annullamento e per risarcimento danni. – Ambiente. – Pacchetto clima-energia 2030. – Articolo 263, quarto comma, TFUE. – Insussistenza di incidenza individuale.

Appeal under Article 56 of the Statute of the Court of Justice of the European Union, brought on 23 July 2019,

Armando Carvalho, residing in Santa Comba Dão (Portugal), and Others, represented by G. Winter, Professor, H. Leith, Barrister, and by R. Verheyen, Rechtsanwältin, appellants,

the other parties to the proceedings being:

European Parliament, represented by M. Peternel, C. Ionescu Dima and A. Tamás, acting as Agents,

Council of the European Union, represented by M. Moore and K. Michoel, acting as Agents, defendants at first instance,

supported by:

European Commission, represented by A.C. Becker and J.-F. Brakeland, acting as Agents, intervener in the appeal,

The Court (Sixth Chamber),

composed of L. Bay Larsen, President of the Chamber, C. Toader and N. Jääskinen (Rapporteur), Judges,
Advocate General: G. Hogan,

Registrar: A. Calot Escobar,
having regard to the written procedure,
having decided, after hearing the Advocate General, to proceed to
judgment without an Opinion,
gives the following

Judgment

1. By their appeal, Mr Armando Carvalho and 36 other appellants, whose names are set out in the annex to the present judgment, seek the setting aside of the order of the General Court of the European Union of 8 May 2019, *Carvalho and Others v Parliament and Council* (T-330/18, not published, EU:T:2019:324; ‘the order under appeal’), by which the General Court dismissed as inadmissible their action seeking, first, the partial annulment of (i) Directive (EU) 2018/410 of the European Parliament and of the Council of 14 March 2018 amending Directive 2003/87/EC to enhance cost effective emission reductions and low-carbon investments, and Decision (EU) 2015/1814 (OJ 2018 L 76, p. 3), in particular Article 1 thereof, (ii) Regulation (EU) 2018/842 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 on binding annual greenhouse gas emission reductions by Member States from 2021 to 2030 contributing to climate action to meet commitments under the Paris Agreement and amending Regulation (EU) No 525/2013 (OJ 2018 L 156, p. 26), in particular Article 4(2) thereof and Annex I thereto, and (iii) Regulation (EU) 2018/841 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 on the inclusion of greenhouse gas emissions and removals from land use, land use change and forestry in the 2030 climate and energy framework, and amending Regulation (EU) No 525/2013 and Decision No 529/2013/EU (OJ 2018 L 156, p. 1), in particular Article 4 thereof (‘the acts at issue’ or ‘the legislative package’), and, second, compensation in the form of an injunction for the damage which the appellants claim to have suffered.

2. The appellants operate in either the agricultural sector, including reindeer husbandry, or the tourism sector. They are 36 individuals belonging to families from various Member States of the European Union, namely Germany, France, Italy, Portugal and Romania, as well

as from the rest of the world, namely Kenya and Fiji, as well as an association governed by Swedish law, which represents young indigenous Samis.

The Kyoto Protocol and the Paris Agreement

3. The European Union ratified the Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) by Council Decision 2002/358/EC of 25 April 2002 concerning the approval, on behalf of the European Community, of the Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change and the joint fulfilment of commitments thereunder (OJ 2002 L 130, p. 1).

4. In view of the expiry of the second commitment period of the Kyoto Protocol in 2020, the Paris Agreement was adopted by the Conference of the Parties to the UNFCCC in December 2015, aiming to limit the global temperature increase to between 1.5° C and 2° C above pre-industrial levels. In 2016 the European Union ratified that agreement by Council Decision (EU) 2016/1841 of 5 October 2016 on the conclusion, on behalf of the European Union, of the Paris Agreement adopted under the United Nations Framework Convention on Climate Change (OJ 2016 L 282, p. 1).

5. The Paris Agreement focuses on the concept of 'nationally determined contributions'.

Article 4(2) thereof provides: 'Each Party shall prepare, communicate and maintain successive nationally determined contributions that it intends to achieve. Parties shall pursue domestic mitigation measures, with the aim of achieving the objectives of such contributions.'

6. The European Union and its Member States have committed jointly to complying, by means their nationally determined contributions, with a binding target of reducing greenhouse gas emissions within the European Union by at least 40% by 2030 in relation to 1990 levels.

The acts at issue

7. The acts at issue were adopted by the European Union in order to comply with the Paris Agreement as regards contributions determined at national level.

8. Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC (OJ 2003 L 275, p. 32), as amended by Directive 2018/410 ('Directive 2003/87'), the first act at issue, enhances the scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the European Union for the period from 2021 to 2030 by increasing the rate of annual allowance reductions from 1.74% to 2.2% from 2021 onwards.

9. The first paragraph of Article 9 of Directive 2003/87, entitled 'Union-wide quantity of allowances', provides:

'The Union-wide quantity of allowances issued each year starting in 2013 shall decrease in a linear manner beginning from the mid-point of the period from 2008 to 2012. The quantity shall decrease by a linear factor of 1.74% compared to the average annual total quantity of allowances issued by Member States in accordance with the Commission Decisions on their national allocation plans for the period from 2008 to 2012 ... Starting in 2021, the linear factor shall be 2.2%.'

10. Regulation 2018/841, the second act at issue, sets binding commitments for all Member States so as to ensure that accounted emissions from land use are offset in their entirety by an equivalent removal of CO₂ from the atmosphere by means of activities carried out in the land use, land use change and forestry sector.

11. Article 4 of that regulation states:

'For the periods from 2021 to 2025 and from 2026 to 2030, taking into account the flexibilities provided for in Articles 12 and 13, each Member State shall ensure that emissions do not exceed removals, calculated as the sum of total emissions and total removals on its territory in

all of the land accounting categories referred to in Article 2 combined, as accounted in accordance with this Regulation.'

12. Regulation 2018/842, the third act at issue, lays down obligations for the Member States, in accordance with Article 1 thereof, with respect to their minimum contributions, for the period from 2021 to 2030, to fulfilling the Union's target of reducing its greenhouse gas emissions by 30% below 2005 levels in the sectors covered by Article 2 of that regulation, and contributes to achieving the objectives of the Paris Agreement. That regulation applies to emissions from economic sectors not falling within the scope of Directive 2003/87 or Regulation 2018/841.

13. Article 4 of Regulation 2018/842, entitled 'Annual emission levels for the period from 2021 to 2030', is worded as follows:

'1. Each Member State shall, in 2030, limit its greenhouse gas emissions at least by the percentage set for that Member State in Annex I in relation to its greenhouse gas emissions in 2005, determined pursuant to paragraph 3 of this Article.

2. Subject to the flexibilities provided for in Articles 5, 6 and 7 of this Regulation, to the adjustment pursuant to Article 10(2) of this Regulation and taking into account any deduction resulting from the application of Article 7 of Decision No 406/2009/EC [of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the effort of Member States to reduce their greenhouse gas emissions to meet the Community's greenhouse gas emission reduction commitments up to 2020 (OJ 2009 L 140, p. 136)], each Member State shall ensure that its greenhouse gas emissions in each year between 2021 and 2029 do not exceed the limit defined by a linear trajectory, starting on the average of its greenhouse gas emissions during 2016, 2017 and 2018 determined pursuant to paragraph 3 of this Article and ending in 2030 on the limit set for that Member State in Annex I to this Regulation. The linear trajectory of a Member State shall start either at five-twelfths of the distance from 2019 to 2020 or in 2020, whichever results in a lower allocation for that Member State.

3. The Commission shall adopt implementing acts setting out the annual emission allocations for the years from 2021 to 2030 in terms of tonnes of CO₂ equivalent as specified in paragraphs 1 and 2 of this Arti-

cle. For the purposes of those implementing acts, the Commission shall carry out a comprehensive review of the most recent national inventory data for the years 2005 and 2016 to 2018 submitted by Member States pursuant to Article 7 of Regulation (EU) No 525/2013 [of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on a mechanism for monitoring and reporting greenhouse gas emissions and for reporting other information at national and Union level relevant to climate change and repealing Decision No 280/2004/EC (OJ 2013 L 165, p. 13)]. Those implementing acts shall indicate the value for the 2005 greenhouse gas emissions of each Member State used to determine the annual emission allocations specified in paragraphs 1 and 2.

4. Those implementing acts shall also specify, based on the percentages notified by Member States under Article 6(3), the total quantities that may be taken into account for a Member State's compliance under Article 9 between 2021 and 2030. If the sum of all Member States' total quantities were to exceed the collective total of 100 million, the total quantities for each Member State shall be reduced on a pro rata basis so that the collective total is not exceeded...'.

Procedure before the General Court and the order under appeal

14. By application lodged at the Registry of the General Court on 23 May 2018, the appellants brought an action seeking, first, annulment of the acts at issue and, second, compensation in the form of an injunction for the damage which the appellants claimed to have suffered.

15. In their application, the appellants claimed that the General Court should:

- declare that the legislative package regarding greenhouse gas emissions is unlawful in so far as it permits the emission between 2021 and 2030 of a quantity of greenhouse gases corresponding to 80% of 1990 levels in 2021, decreasing to 60% of 1990 levels in 2030;

- annul the legislative package regarding greenhouse gas emissions in so far as it sets targets to reduce greenhouse gas emissions by 2030 by 40% compared to 1990 levels, in particular Article 1 of Directive 2018/410, Article 4(2) of Regulation 2018/842 and Annex I thereto, and Article 4 of Regulation 2018/841;

- order the European Parliament and the Council of the European Union to adopt measures under the legislative package regarding greenhouse gas emissions requiring a reduction in greenhouse gas emissions by 2030 by at least 50% to 60% compared to their 1990 levels, or by such higher level of reduction as the General Court shall deem appropriate;
- in the alternative, in the event that the decision to annul the contested acts is adopted too late to allow the relevant provisions to be amended before 2021, order that the contested provisions of the legislative package regarding greenhouse gas emissions are to remain in force until a date to be determined by the General Court, by which time at the latest they should have been amended by higher-ranking rules of law; and
- order the Parliament and the Council to pay the costs.

16. By separate document lodged at the Registry of the General Court on 16 October 2018, the Council raised a plea of inadmissibility in relation to the action.

17. By separate document lodged at the Registry of the General Court on 20 October 2018, the Parliament also raised a plea of inadmissibility.

18. As a result, the processing of the applications for leave to intervene lodged by Climate Action Network Europe on 20 September 2018, WeMove Europe SCE mbH on 20 September 2018 and Arbeitsgemeinschaft Bäuerliche Landwirtschaft on 24 September 2018 in support of the form of order sought by the appellants, and by the Commission on 4 October 2018 in support of the form of order sought by the Parliament and the Council, was suspended in accordance with Article 144(3) of the Rules of Procedure of the General Court.

19. On 10 December 2018 the appellants submitted their observations regarding the plea of inadmissibility raised by the Parliament and the Council.

20. By the order under appeal, the General Court held, in accordance with Article 130 of its Rules of Procedure, that both the claim for annulment and the claim for damages submitted by the appellants were inadmissible.

21. Regarding, on the one hand, the claim for annulment, the General Court held that the appellants did not satisfy any of the *locus standi* criteria laid down in the fourth paragraph of Article 263 TFEU.

22. First, concerning the first scenario in which a natural or legal person may have *locus standi* under that provision, the General Court observed, in paragraph 35 of the order under appeal, that the appellants were not the addressees of the acts at issue. Next, regarding the third scenario, it found, in paragraphs 37 to 41 of the order under appeal, that the acts at issue had been adopted on the basis of Article 192(1) TFEU in accordance with the ordinary legislative procedure, with the result that the acts at issue could not be regarded as regulatory acts for the purposes of the fourth paragraph of Article 263 TFEU. Lastly, concerning the second scenario, the General Court held, in paragraphs 46 to 54 of the order under appeal, that the appellants were not individually concerned for the purposes of the fourth paragraph of Article 263 TFEU. In that regard, the General Court considered that the fact that the effects of climate change may be different for one person than they are for another does not mean that, for that reason, there exists standing to bring an action against a measure of general application. In its view, a different approach has the effect of rendering the requirements of the fourth paragraph of Article 263 TFEU meaningless and of creating *locus standi* for all.

23. Regarding, on the other hand, the claim for damages, the General Court considered, in essence, in paragraphs 67 to 70 of the order under appeal, that that claim sought, in reality, to obtain a result similar to the result of annulling the acts at issue and that, consequently, it had to be declared inadmissible, like the appellants' claim for annulment.

Forms of order sought before the Court of Justice

24. by their appeal, the appellants claim that the Court should:
- set aside the order under appeal;
 - declare the actions at first instance admissible;
 - refer the case back to the General Court so that it may give a ruling on the merits of the claim for annulment;
 - refer the case back to the General Court so that it may give a ruling

on the merits of the claim invoking the non-contractual liability of the Union; and

- order the Parliament and the Council to pay the costs of the present appeal and the costs of the proceedings before the General Court.

25. The Parliament and the Council, supported by the Commission, contend that the Court should:- dismiss the appeal; and

- order the appellants to pay the costs.

The appeal

26. in support of their appeal, the appellants rely on four grounds of appeal, alleging that the General Court erred (i) in finding that the appellants were not individually concerned; (ii) on account of the failure to adapt the settled case-law on *locus standi* in order to guarantee the legal protection of fundamental rights; (iii) in finding that the association Sáminuorra did not have *locus standi*; and (iv) in rejecting their claim for damages.

The first ground of appeal, alleging that the General Court erred in law in finding that the appellants were not individually concerned

Arguments of the parties

27. By their first ground of appeal, the appellants submit that the General Court erred in law by failing to take account of the fact that the appellants were concerned, from a factual and legal point of view, in distinct ways.

28. That ground is divided into two parts.

29. By the first part, the appellants claim that the acts at issue affect each of them 'by reason of certain attributes which are peculiar to them' and by virtue of these factors '[distinguish] them individually'. Each of the appellant families, and even each member of those families, has different characteristics that are peculiar to them. Some families are affected by droughts, others by flooding, still others by melting

snow or heatwaves caused or intensified by climate change. Some of those families are farmers or forest owners, others own businesses in the tourism sector, still others are dedicated to animal husbandry. Ultimately, they are all individuals suffering in distinct ways as a result of climate change.

30. According to the appellants, the General Court did not, in the order under appeal, make any reference to the evidence showing that the appellants were affected in different ways by climate change. It merely ruled, in paragraph 50 of that order, that the fact that persons are affected differently does not confer standing to bring an action to challenge a measure of general application.

31. By the second part of the first ground of appeal, the appellants claim that, in the light of recent case-law developments regarding *locus standi*, the interference of the acts at issue with fundamental rights gives rise to individual concern, for the purposes of the fourth paragraph of Article 263 TFEU, if the right concerned is a personal right. The fact that there may be several rightholders cannot be of any significance, because the individual nature of the concern arises from the nature of the right as a personal and individual right.

32. According to the appellants, the General Court erred, in paragraph 49 of the order under appeal, in so far as it neglected the importance of the legal effects of the acts at issue on each specific appellant, focusing exclusively on the factual consequences. The appellants submit that, if the General Court had taken account of the appellants' legal position, it would have focused on the fact that each of them holds a fundamental right, which is individually affected by the acts at issue.

33. In that regard, the appellants emphasise that both the Charter of Fundamental Rights of the European Union ('the Charter') and the case-law of the Court of Justice clearly state that the fundamental rights concerned in the present case confer individual rights on each appellant. In particular, the rights concerned are the right to equality and non-discrimination, provided for in Article 21 of the Charter, the right to pursue an occupation, set out in Article 15(1) of the Charter, the right to prop-

erty, within the meaning of Article 17(1) of the Charter, and the rights relating to children under Article 24 of the Charter.

34. The Parliament and the Council, supported by the Commission, dispute the appellants' arguments.

Findings of the Court

35. In the first place, as regards the first part of the first ground of appeal, the Council disputes

the appellants' claims and contends that those claims, which fall within the scope of the factual assessment carried out by the General Court, cannot be contested in the context of the present appeal.

36. In that regard, it should be borne in mind that it is clear from Article 256 TFEU and the first paragraph of Article 58 of the Statute of the Court of Justice of the European Union that the General Court has exclusive jurisdiction, first, to find the facts, except where the substantive inaccuracy of its findings is apparent from the documents submitted to it and, second, to assess those facts. When the General Court has found or assessed the facts, the Court of Justice has jurisdiction under Article 256 TFEU to review the legal characterisation of those facts by the General Court and the legal conclusions it has drawn from them. The Court of Justice thus has no jurisdiction to establish the facts or, in principle, to examine the evidence which the General Court accepted in support of those facts. Save where the clear sense of the evidence has been distorted, that appraisal does not therefore constitute a point of law which is subject as such to review by the Court of Justice (see, in particular, judgment of 19 March 2009, *Archer Daniels Midland v Commission*, C-510/06 P, EU:C:2009:166, paragraph 105).

37. In the present case, it should be noted that, in order to find that the appellants were not individually concerned by the acts at issue, the General Court held, in paragraphs 49 and 50 of the order under appeal, as follows:

'49. The applicants have not established that the contested provisions of the legislative package infringed their fundamental rights and distin-

gushed them individually from all other natural or legal persons concerned by those provisions just as in the case of the addressee.

50. It is true that every individual is likely to be affected one way or another by climate change, that issue being recognised by the European Union and the Member States who have, as a result, committed to reducing emissions. However, the fact that the effects of climate change may be different for one person than they are for another does not mean that, for that reason, there exists standing to bring an action against a measure of general application. As can be seen from the case-law cited in paragraph 48 above, a different approach would have the result of rendering the requirements of the fourth paragraph of Article 263 TFEU meaningless and of creating *locus standi* for all without the criterion of individual concern within the meaning of the case-law resulting from the judgment of 15 July 1963, *Plaumann v Commission* (25/62, EU:C:1963:17) [(“the judgment in *Plaumann*”), being fulfilled.]

38. It is apparent from paragraphs 49 and 50 of the order under appeal that the General Court provided a legal characterisation of the facts in order to determine whether the appellants were individually concerned for the purposes of the fourth paragraph of Article 263 TFEU, considering that the circumstances alleged by them were not capable of establishing that the acts at issue distinguished them individually, just as in the case of the addressee of those acts. The calling in question of such a legal characterisation of the facts is therefore a point of law which may, as such, be invoked in the context of the present appeal.

39. It should, however, be noted that, contrary to what the appellants seek to argue in the first part of the present ground of appeal, the General Court took account, in paragraphs 49 and 50 of the order under appeal, of the arguments which, in their view, set out the numerous and specific ways in which they were concerned from a factual point of view.

40. The General Court held, in essence, in paragraph 50 of the order under appeal, that the fact that the effects of climate change may be different for one person than they are for another and that they depend on the personal circumstances specific to each person does not mean that the acts at issue distinguish each of the appellants individually. In other

words, the fact that the appellants, owing to the alleged circumstances, are affected differently by climate change is not in itself sufficient to establish the standing of those appellants to bring an action for annulment of a measure of general application such as the acts at issue.

41. Accordingly, the General Court held, in paragraph 50 of the order under appeal, that the appellants' interpretation of the circumstances alleged by them as establishing that they were individually concerned would render the requirements of the fourth paragraph of Article 263 TFEU meaningless and would create *locus standi* for all without the criterion of individual concern referred to in the judgment in *Plaumann* being fulfilled.

42. Consequently, the appellants cannot claim that the General Court did not take into account, in the order under appeal, the characteristics specific to them in order to determine whether they were individually concerned.

43. Moreover, the appellants' argument that the General Court made no reference, in the order under appeal, to the evidence showing that the appellants were affected in different ways by climate change is, in the light of the foregoing, ineffective.

44. The first part of the first ground of appeal must therefore be rejected.

45. In the second place, as regards the appellants' argument, raised in the context of the second part of the first ground of appeal, that the interference of the acts at issue with their fundamental rights gives rise to individual concern for the purposes of the fourth paragraph of Article 263 TFEU, it must be stated that the appellants have misinterpreted the criterion of individual concern set out in that provision, as interpreted by the case-law of the Court.

46. According to settled case-law, which has not been altered by the Treaty of Lisbon, natural or legal persons satisfy the condition of individual concern only if the contested act affects them by reason of certain attributes which are peculiar to them or by reason of circumstances in which they are differentiated from all other persons, and by virtue of

these factors distinguishes them individually just as in the case of the person addressed (judgment of 3 October 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami and Others v Parliament and Council*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, paragraphs 71 and 72 and the case-law cited).

47. In that regard, as is noted by the Parliament, the appellants' reasoning, in addition to its generic wording, leads to the conclusion that there is *locus standi* for any applicant, since a fundamental right is always likely to be concerned in one way or another by measures of general application such as those contested in the present case.

48. As was recalled by the General Court in paragraph 48 of the order under appeal, the claim that the acts at issue infringe fundamental rights is not sufficient in itself to establish that the action brought by an individual is admissible, without running the risk of rendering the requirements of the fourth paragraph of Article 263 TFEU meaningless (see, to that effect, orders of 10 May 2001, *FNAB and Others v Council*, C-345/00 P, EU:C:2001:270, paragraph 40, and of 14 January 2021, *Sabo and Others v Parliament and Council*, C-297/20 P, not published, EU:C:2021:24, paragraph 29 and the case-law cited).

49. Since, as is apparent from paragraph 46 of the order under appeal, the appellants merely invoked, before the General Court, an infringement of their fundamental rights, inferring individual concern from that infringement, on the ground that the effects of climate change and, accordingly, the infringement of fundamental rights are unique to and different for each individual, it cannot be held that the acts at issue affect the appellants by reason of certain attributes which are peculiar to them or by reason of circumstances in which they are differentiated from all other persons, and by virtue of these factors distinguish them individually just as in the case of the person addressed.

50. Therefore, the General Court was fully entitled to hold, in paragraph 49 of the order under appeal, that the appellants had not established that the contested provisions of the acts at issue distinguished them individually from all other natural or legal persons concerned by those provisions just as in the case of the addressee.

51. The second part of the first ground of appeal must therefore be rejected.

52. Accordingly, the first ground of appeal must be rejected in its entirety.

The second ground of appeal, alleging that the General Court erred on account of the failure to adapt the settled case-law on locus standi in order to guarantee the legal protection of fundamental rights

Arguments of the parties

53. By their second ground of appeal, the appellants claim that, in the event that the Court of Justice is not convinced by the arguments put forward in their first ground of appeal, the test derived from the judgment in *Plaumann* for establishing the existence of 'individual concern' should be adapted in order to ensure adequate judicial protection against serious infringements of fundamental rights. The appellants put forward six arguments in support of that claim.

54. In the first place, the appellants remark that the test derived from the judgment in *Plaumann* is not specified in the wording of the fourth paragraph of Article 263 TFEU. That wording simply states that a person may institute proceedings where the act 'is of direct and individual concern to them'. That phrasing provides an opportunity to alter the test established by case-law provided such alteration is well founded. In addition, according to the appellants, that same test has already been adapted depending on the specific circumstances of the individual case, which shows that the text of the FEU Treaty may allow for a wide range of interpretations. The Court has relaxed the test derived from the judgment in *Plaumann* where it deemed it appropriate to do so in order to ensure effective judicial protection.

55. In the second place, the appellants maintain that the condition relating to individual concern must be interpreted in accordance with the constitutional traditions of the Member States, pursuant to Article 6(3) TEU. In that regard, the appellants emphasise that none of the Member

States requires an applicant to prove that it is distinguished individually, in the narrow sense of the test derived from the judgment in *Plaumann*. This is true both for courts which adopt an 'administrative' approach to judicial protection, and for courts which apply a 'constitutional' approach. According to the appellants, the wording established in the judgment in *Plaumann*, as applied to their action for annulment, disregards the obligation to develop EU constitutional principles on the basis of the constitutional principles of the Member States.

56. In the third place, the appellants submit that the right to bring an action before the Courts of the European Union must be given a teleological interpretation in order to take account of how seriously an applicant is concerned. The appellants maintain that it is paradoxical, or even illogical, to find that, where a failure by the European Union to fulfil its legal obligations has far-reaching consequences, no individual can demonstrate individual concern.

57. In the fourth place, the appellants claim that the fourth paragraph of Article 263 TFEU must in principle allow for direct actions against legislative acts. Those acts are, by their very nature, likely to concern a large number of persons, which means that it is virtually impossible to satisfy the test used in the judgment in *Plaumann*. However, the fourth paragraph of Article 263 TFEU provides the possibility of direct access to the Courts of the European Union in order to establish the compatibility of legislative acts with higher-ranking rules of law.

58. In that regard, the appellants recall that the issue of direct access to courts in order to challenge measures of general application has already been addressed by Advocate General Jacobs in his Opinion in *Unión de Pequeños Agricultores v Council* (C-50/00 P, EU:C:2002:197), and by the General Court in its judgment of 3 May 2002, *Jégo-Quéré v Commission* (T-177/01, EU:T:2002:112). In connection with the appeal against that judgment, Advocate General Jacobs proposed that individual concern should be regarded as serious and direct concern to individuals, thereby eliminating the concept of 'singularity'. That step was successful in so far as, in the fourth paragraph of Article 263 TFEU, that requirement was entirely removed for regulatory acts not entailing implementing meas-

ures. The appellants invite the Court of Justice to adapt the definition of 'individual concern' in order to take account of the particular nature of constitutional actions against legislative acts of the European Union.

59. In the fifth place, the appellants submit that the test used in the judgment in *Plaumann* must be amended in order to meet the legal requirement of effective judicial protection. In that regard, they observe that, in the order under appeal, the General Court held, with regard to Article 47 of the Charter, that that article 'does not require that an individual should have an unconditional entitlement to bring an action for annulment of such a legislative act of the Union directly before the Courts of the European Union'. The General Court also held that an effective review of the legality of the acts at issue could be obtained by means of the interlocutory procedure provided for in Article 277 TFEU or a reference for a preliminary ruling under Article 267 TFEU.

60. However, in the present case, neither of those remedies is legally applicable and, therefore, the General Court erred in law. In the circumstances of the present case and in view of the breach of legal standards complained of by the appellants, proceedings against the implementing acts under Article 277 TFEU or proceedings before the national courts, with the possibility to request a reference for a preliminary ruling pursuant to Article 267 TFEU, would not afford effective judicial protection.

61. First, as regards the implementing acts, the appellants remark in particular that the Commission is not empowered to adopt implementing acts that would reduce the overall level of emissions into the European Union below the level set by the legislative package regarding greenhouse gas emissions.

62. Secondly, as regards the possibility of bringing proceedings before the national courts, the appellants submit, in essence, that proceedings before a national court or tribunal are not truly effective. The appellants indicate that a number of factors make it structurally impossible to obtain an effective remedy through the national courts, having regard, in particular, first, to the inadmissibility of a request for a preliminary ruling concerning the validity of the legislative package regarding greenhouse

gas emissions, secondly, to the irrational imposition of the obligation to bring proceedings in all the Member States and, third, to the fact that no adequate national remedies are available.

63. In the sixth place, the appellants submit that, contrary to what the General Court held in paragraph 50 of the order under appeal, the amendment of the criterion of individual concern referred to in the case-law derived from the judgment in *Plaumann* may make it possible both to avoid creating *locus standi* for all and to create an effective filter for actions.

64. According to the appellants, where it is impossible to gain access to an effective and adequate remedy through the national courts and/or a procedure concerning the implementing measures, the condition of individual concern must be regarded as satisfied if the contested legislative act significantly encroaches on a personal fundamental right or encroaches on that right to an extent likely to undermine the essence of the right.

65. The appellants maintain that a criterion of that nature provides a mechanism that is sufficient to filter potential actions at an early stage. Furthermore, that criterion has points in common with comparable concepts applied by the courts of the Member States in accordance with their constitutional traditions. Lastly, according to the appellants, the criterion of seriousness could be specified by case-law reacting to different kinds of fundamental rights and factual constellations.

66. The Parliament and the Council, supported by the Commission, dispute those arguments.

Findings of the Court

67. As a preliminary point, it should be borne in mind that the European Union is a union based on the rule of law in which the acts of its institutions are subject to review of their compatibility with, in particular, the Treaties, the general principles of law and fundamental rights (judgment of 3 October 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami and Others v Parliament and Council*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, paragraph 91).

68. To that end, the FEU Treaty has established a complete system of legal remedies and procedures designed to ensure judicial review of the legality of acts of the institutions, and has entrusted such review to the Courts of the European Union (judgment of 25 July 2002, *Unión de Pequeños Agricultores v Council*, C-50/00 P, EU:C:2002:462, paragraph 40).

69. According to settled case-law, the Courts of the European Union may not, without going beyond their jurisdiction, interpret the conditions under which an individual may institute proceedings against an act of the Union in a way which has the effect of setting aside those conditions, which are expressly laid down in the FEU Treaty, even in the light of the principle of effective judicial protection (see, to that effect, judgment of 1 April 2004, *Commission v Jégo-Quéré*, C-263/02 P, EU:C:2004:210, paragraph 36).

70. It follows that, even if the appellants are requesting that the judgment in *Plaumann* be adapted so as to enable the acts at issue to be contested in the present case, such an adaptation must be rejected inasmuch as it is contrary to the provisions laid down in the FEU Treaty regarding the admissibility of actions for annulment, such as that set out in the fourth paragraph of Article 263 TFEU.

71. Under that provision, any natural or legal person may institute proceedings against an act addressed to that person or which is of direct and individual concern to them, and against a regulatory act which is of direct concern to them and does not entail implementing measures.

72. In that regard, the General Court correctly held, in paragraph 35 of the order under appeal, that the acts at issue do not identify the appellants as being the addressees of those acts and that, consequently, the first scenario in which a natural or legal person has standing to bring proceedings under the fourth paragraph of Article 263 TFEU had to be excluded.

73. Next, regarding the second scenario provided for in that provision, that is to say, that proceedings may be instituted on condition that the act is of direct and individual concern to the natural or legal per-

son instituting those proceedings, the General Court was fully entitled to consider, as is apparent from paragraph 50 of the present judgment, that the appellants had not established that the contested provisions of the acts at issue were such as to distinguish them individually just as in the case of the addressee. Since the conditions of direct concern and individual concern are cumulative (judgment of 3 October 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami and Others v Parliament and Council*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, paragraph 76), the General Court did not err in considering that the appellants were not covered by the second scenario provided for in the fourth paragraph of Article 263 TFEU for bringing an action before the General Court.

74. Lastly, the General Court rightly held that the acts at issue, having been adopted on the basis of Article 192(1) TFEU, are not regulatory acts covered by the third scenario provided for in the fourth paragraph of Article 263 TFEU.

75. In the light of the foregoing, the General Court did not err in law in considering that the appellants were not covered by any of the three scenarios provided for in the fourth paragraph of Article 263 TFEU allowing them to bring an action before the General Court.

76. Consequently, as is apparent from the case-law cited in paragraph 69 of the present judgment, the appellants cannot ask the Court of Justice to set aside such conditions, which are expressly laid down in the FEU Treaty, and, in particular, to adapt the criterion of individual concern as defined by the judgment in *Plaumann*, in order that they may have access to an effective remedy.

77. In that regard, it should be borne in mind, as the General Court did in paragraph 52 of the order under appeal, that the protection conferred by Article 47 of the Charter does not require that an individual should have an unconditional entitlement to bring an action for annulment of such a legislative act of the Union directly before the Courts of the European Union (see, to that effect, judgment of 3 October 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami and Others v Parliament and Council*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, paragraph 105).

78. Although the conditions of admissibility laid down in the fourth paragraph of Article 263 TFEU must be interpreted in the light of the fundamental right to effective judicial protection, such an interpretation cannot have the effect of setting aside the conditions expressly laid down in that Treaty (see, to that effect, judgments of 25 July 2002, *Unión de Pequeños Agricultores v Council*, C-50/00 P, EU:C:2002:462, paragraph 44, and of 1 April 2004, *Commission v Jégo-Quéré*, C-263/02 P, EU:C:2004:210, paragraph 36).

79. It follows that the appellants' arguments seeking to have the criterion of individual concern extended cannot, in any event, succeed.

80. In the light of the foregoing considerations, the second ground of appeal must therefore be rejected.

The third ground of appeal, alleging that the General Court erred in finding that the association Sáminuorra did not have locus standi

Arguments of the parties

81. By the third ground of appeal, the association Sáminuorra claims that the General Court erred in law by failing to take into account the evidence demonstrating that that association was individually concerned. According to that appellant, the General Court held, in a single sentence, in paragraph 51 of the order under appeal, that it had not demonstrated that it satisfied the conditions for admissibility of an action for annulment. The General Court thus distorted the evidence submitted by that association, in particular in order to demonstrate, in accordance with settled case-law, that it represented the interests of its members, who were themselves entitled to bring proceedings.

82. Furthermore, the association Sáminuorra submits that the General Court erred in law by failing to take account of another type of action that may be brought by an association, namely the 'action of a collective defending a collective good'. The association Sáminuorra represents a whole that is more than the sum of the individual interests of its members. The common good represented by that association is the right of

the Sami people to use public and private land for their reindeer herds, in accordance with the Swedish Law of 1971 on Reindeer Husbandry, as amended in 1993.

83. In that context, the association Sáminuorra remarks that individual concern should, in the present case, be defined as being the concern of an identifiable collective. Such an interpretation falls within the scope of the European Union's obligations as defined in the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, adopted by the United Nations General Assembly on 13 September 2007, as well as in the Convention on Biological Diversity (CBD), signed in Rio de Janeiro on 5 June 1992, which is also binding on the European Union.

84. The Parliament and the Council, supported by the Commission, dispute those arguments.

Findings of the Court

85. As regards the association Sáminuorra, the General Court found, in paragraph 51 of the order under appeal, as follows:

'51 So far as concerns the association Sáminuorra, it should be pointed out, in the first place, that, like the other applicants and for the same reason, that applicant has not shown that it was individually concerned. In the second place, it is settled case-law that actions for annulment brought by associations have been held to be admissible in three types of situation: firstly, where a legal provision expressly grants a series of procedural powers to trade associations; secondly, where the association represents the interests of its members, who would themselves be entitled to bring proceedings; and, thirdly, where the association is distinguished individually because its own interests as an association are affected, in particular because its negotiating position has been affected by the act in respect of which annulment is sought (see order of 23 November 1999, *Unión de Pequeños Agricultores v Council*, T-173/98, EU:T:1999:296, paragraph 47 and the case-law cited). In the present case, the association Sáminuorra has not shown that it satisfied one of those conditions.'

86. It is apparent from the preceding paragraph of the present judgment

that the General Court stated in the order under appeal that, first, for the same reasons as those applicable to the other appellants – natural persons – that association could not be regarded as being individually concerned. In the light of the findings made in connection with the first and second grounds of appeal, in particular in paragraphs 49 and 50 of the present judgment, it cannot be held that the General Court erred in making those findings.

87. Secondly, the General Court held that the association *Sáminuorra* had not established that it was covered, as an association, by one of the three conditions under which case-law allows associations to bring an action for annulment.

88. In that regard, the General Court cannot be said to have distorted the facts in its assessment of the association *Sáminuorra* as regards, in particular, the second condition.

89. Indeed, in so far as the appellants, as natural persons, were considered not to be individually concerned for the purposes of the fourth paragraph of Article 263 TFEU, the same consideration applies to the members of that association. Those members cannot therefore claim that they possess attributes which distinguish them individually from the other potential addressees of the acts at issue.

90. Concerning the first condition, it should be borne in mind that associations have a right to bring proceedings against an act of the Union where the provisions of EU law specifically recognise those associations as having procedural rights (see, to that effect, judgment of 4 October 1983, *Fediol v Commission*, 191/82, EU:C:1983:259, paragraph 28). However, the association *Sáminuorra* has not claimed that such provisions exist in its favour.

91. As regards the argument that the General Court should have recognised the existence of another situation in which associations would be entitled to bring proceedings, namely ‘the action of a collective defending a collective good’, that argument was not put forward at first instance and must therefore, pursuant to Article 170(1) of the Rules of Procedure of the Court of Justice, be rejected as inadmissible in the context of the present appeal.

92. To allow the appellants to raise for the first time before the Court of Justice arguments which they have not raised before the General Court would be to authorise them to bring before the Court of Justice, whose jurisdiction in appeals is limited, a case of wider ambit than that which came before the General Court. In an appeal, the jurisdiction of the Court of Justice is thus confined to review of the findings of law on the pleas argued before the lower court (see, to that effect, judgment of 17 June 2010, *Lafarge v Commission*, C-413/08 P, EU:C:2010:346, paragraph 52).

93. As regards the third condition, the association Sáminuorra has not claimed to satisfy it.

94. It follows from the foregoing that the General Court did not err in concluding that the association Sáminuorra could not be regarded as being individually concerned by the acts at issue under the fourth paragraph of Article 263 TFEU.

95. The third ground of appeal must therefore be rejected as being in part unfounded and in part inadmissible.

The fourth ground of appeal, alleging that the General Court erred in rejecting the appellants' claim for damages

Arguments of the parties

96. The appellants claim that the General Court wrongly concluded that the non-contractual liability of the Union was excluded in so far as the appellants did not have standing to bring an action for annulment. There are fundamental differences between the measure requested in the claim for annulment and that requested in the claim invoking the non-contractual liability of the Union, which were not addressed by the General Court in the order under appeal.

97. First, the General Court's approach is contrary to the principle that actions for annulment based on the non-contractual liability of the Union are autonomous. It would also be contrary to its own practice, as the General Court has repeatedly examined the validity of legal acts as

part of the preconditions for non-contractual liability without regard to whether the act had been the subject of annulment proceedings or not.

98. Secondly, contrary to what the General Court held in the order under appeal, the alleged illegality was not the same in the two claims. On the one hand, in the claim for annulment, the appellants argued that the acts at issue which make up the legislative package regarding greenhouse gas emissions were vitiated by errors of law, having regard to higher-ranking rules of law. On the other hand, the claim invoking the non-contractual liability of the Union is based on a broader breach of higher-ranking rules of law, which began in 1992. That breach is a continuous one. The European Union's failure to adopt adequate emission reductions in the legislative package regarding greenhouse gas emissions is only one aspect of that continuous breach.

99. Thirdly, the appellants emphasise that, contrary to the reasoning employed by the General Court in the order under appeal, the two claims in question did not seek to obtain the same result, namely the replacement of the acts at issue which make up the legislative package in question with new measures that will have to achieve a greater reduction in greenhouse gas emissions than is laid down currently. In their claim invoking the non-contractual liability of the Union, the appellants requested measures targeting the legislative package regarding greenhouse gas emissions, whereas the basis underlying the liability of the Union is much broader. That liability is based on a continuous breach of higher-ranking rules of law which began in 1992.

100. The Parliament and the Council, supported by the Commission, dispute those arguments.

Findings of the Court

101. As was recalled by the General Court in paragraphs 65 and 66 of the order under appeal, according to settled case-law, the action for damages under the second paragraph of Article 340 TFEU was introduced as an autonomous form of action, with a particular purpose to fulfil within the system of actions and subject to conditions on its use dictated

by its specific purpose, and hence a declaration of inadmissibility of the application for annulment does not automatically render the action for damages inadmissible (judgment of 5 September 2019, *European Union v Guardian Europe* and *Guardian Europe v European Union*, C-447/17 P and C-479/17 P, EU:C:2019:672, paragraph 49 and the case-law cited).

102. However, although a party may take action by means of a claim for compensation without being obliged by any provision of law to seek the annulment of the illegal measure which causes him damage, he may not in that way circumvent the inadmissibility of an application which concerns the same instance of illegality and which has the same financial end in view (judgment of 5 September 2019, *European Union v Guardian Europe* and *Guardian Europe v European Union*, C-447/17 P and C-479/17 P, EU:C:2019:672, paragraph 50 and the case-law cited).

103. Thus, an action for damages must be declared inadmissible where it is actually aimed at securing withdrawal of an individual decision which has become final and it would, if upheld, have the effect of nullifying the legal effects of that decision. That is the case if the applicant seeks, by means of a claim for damages, to obtain the same result as he would have obtained had he been successful in an action for annulment which he failed to commence in due time (judgment of 5 September 2019, *European Union v Guardian Europe* and *Guardian Europe v European Union*, C-447/17 P and C-479/17 P, EU:C:2019:672, paragraph 51 and the case-law cited).

104. In the present case, in paragraph 67 of the order under appeal, the General Court makes the following finding:

‘In that regard, it should be pointed out that the claim seeking annulment of the legislative package and the injunction requested in connection with the action for damages are almost identical and concern the same alleged unlawfulness. In the action for annulment, the applicants have argued that the target set by the three contested acts, namely a 40% reduction in emissions, is manifestly inadequate, which is why that target should be annulled and reviewed. In the action for damages, they seek, instead of pecuniary damages for their alleged individual losses,

compensation in the form of an injunction ordering the Union to adopt measures to put an end to its unlawful and harmful conduct. The applicants therefore request that the Parliament and the Council be ordered to adopt measures under the legislative package requiring a reduction in greenhouse gas emissions by 2030 by at least 50% to 60% compared to 1990 levels.'

105. That finding by the General Court cannot be challenged. The action, taken as a whole, shows that the claim for compensation, which is formulated as an injunction, is intended not to obtain damages for harm attributable to an unlawful act or an omission, but to amend the acts at issue. Thus, as the General Court found in paragraph 69 of the order under appeal, both by their claim for annulment and by their request for an injunction, the appellants seek to obtain the same result, namely the replacement of the acts at issue with new measures that are more severe than those currently laid down in terms of reducing greenhouse gas emissions.

106. The General Court was therefore fully entitled to find, in paragraph 70 of the order under appeal, that, since the appellants did not have standing to bring proceedings to request partial annulment of the legislative package, their claim for compensation, which in reality seeks to achieve the same result, must also be declared inadmissible.

107. The fourth ground of appeal must therefore be rejected, and the appeal must be dismissed in its entirety.

Costs

108. In accordance with Article 184(2) of the Rules of Procedure of the Court of Justice, where the appeal is unfounded, the Court is to make a decision as to the costs.

109. Under Article 138(1) of those rules, applicable to appeal proceedings by virtue of Article 184(1) thereof, the unsuccessful party must be ordered to pay the costs if they have been applied for in the successful party's pleadings.

110. Since the Parliament and the Council have applied for costs and the appellants have been unsuccessful, the appellants must be ordered to pay the costs.

111. In accordance with Article 140(1) of the Rules of Procedure of the Court of Justice, applicable to appeal proceedings by virtue of Article 184(1) thereof, the Commission, which has intervened in the proceedings, must bear its own costs.

On those grounds, the Court (Sixth Chamber) hereby:

1. Dismisses the appeal;
2. Orders Mr Armando Carvalho and 36 other appellants whose names are set out in the annex to the present judgment to bear their own costs and to pay those incurred by the European Parliament and the Council of the European Union;
3. Orders the European Commission to bear its own costs.

Corte di Giustizia dell'Unione europea
Sentenza del 29 aprile 2021 nella causa C-617/19
*Granarolo spa c. Ministero dell'Ambiente e della Tutela
del Territorio e del Mare e altri*

Rinvio pregiudiziale. – Ambiente. – Direttiva 2003/87/CE. – Sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra. – Articolo 3, lettera e). – Nozione di “impianto”. – Articolo 3, lettera f). – Nozione di “gestore”. – Allegato I, punti 2 e 3. – Regola dell’aggregazione. – Somma delle capacità delle attività di un impianto. – Cessione di un’unità di cogenerazione di energia elettrica e calore da parte del proprietario di uno stabilimento industriale. – Contratto di fornitura di energia tra le imprese cedente e cessionaria. – Aggiornamento dell’autorizzazione ad emettere gas a effetto serra.

Nella causa C-617/19, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia), con ordinanza del 13 marzo 2019, pervenuta in cancelleria il 14 agosto 2019, nel procedimento

Granarolo SpA
contro

Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Ministero dello Sviluppo economico, Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del Protocollo di Kyoto,

nei confronti di:

E.ON Business Solutions Srl, già E.ON Connecting Energies Italia Srl,

La Corte (Quinta Sezione),

composta da E. Regan (relatore), presidente di sezione, M. Ilešić e C. Lycourgos, giudici,

avvocato generale: H. Saugmandsgaard Øe

cancelliere: R. Schiano, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 17 settembre 2020, considerate le osservazioni presentate:

- per la Granarolo SpA, da A. Stalteri, avvocato;

- per la E.ON Business Solutions Srl, da C. Vivani e F. Triveri, avvocati;

- per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da G. Palatiello, avvocato dello Stato;

- per il governo ceco, da M. Smolek, J. Vláčil e L. Dvořáková, in qualità di agenti;

- per la Commissione europea, da A.C. Becker e G. Gattinara, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 10 dicembre 2020,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 3, lettera e), e dell'allegato I della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio (GU 2003, L 275, p. 32), come modificata dalla direttiva 2009/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009 (GU 2009, L 140, p. 63) (in prosieguo: la «direttiva 2003/87»).

2. Il ricorso è stato proposto nell'ambito di una controversia tra la Granarolo SpA e il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (Italia), il Ministero dello Sviluppo economico (Italia) e il Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del Protocollo di Kyoto (Italia) (in prosieguo: il «Comitato ETS») in ordine al rigetto di una domanda di aggiornamento dell'autorizzazione ad emettere gas a effetto serra detenuta dalla Granarolo per uno dei suoi impianti rientrante nel

sistema dell'Unione europea per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra (in prosieguo: l'«ETS»).

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3. L'articolo 2 della direttiva 2003/87, intitolato «Campo di applicazione», così dispone al suo paragrafo 1:

«La presente direttiva si applica alle emissioni provenienti dalle attività indicate nell'allegato I e ai gas a effetto serra elencati nell'allegato II».

4. L'articolo 3 di tale direttiva, intitolato «Definizioni», prevede quanto segue:

«Ai fini della presente direttiva valgono le seguenti definizioni: (...)

e) “impianto”, un'unità tecnica permanente in cui sono svolte una o più attività elencate nell'allegato I e altre attività direttamente associate che hanno un collegamento tecnico con le attività svolte in tale sito e che potrebbero incidere sulle emissioni e sull'inquinamento;

f) “gestore”, la persona che gestisce o controlla un impianto o, se previsto dalla normativa nazionale, alla quale è stato delegato un potere economico determinante per quanto riguarda l'esercizio tecnico del medesimo; (...).

5. L'articolo 4 di detta direttiva, intitolato «Autorizzazione ad emettere gas a effetto serra», è redatto nei seguenti termini:

«Gli Stati membri provvedono affinché, a decorrere dal 1° gennaio 2005, nessun impianto possa esercitare le attività elencate all'allegato I che comportano emissioni specificate in relazione a tal[i] attività, a meno che il relativo gestore non sia munito di un'autorizzazione rilasciata da un'autorità competente ai sensi degli articoli 5 e 6 o l'impianto non sia escluso dall'ETS ai sensi dell'articolo 27. Tale disposizione si applica anche agli impianti inclusi ai sensi dell'articolo 24».

6. L'articolo 6 della direttiva 2003/87, intitolato «Condizioni e contenuto dell'autorizzazione ad emettere gas a effetto serra», al paragrafo 1 enuncia:

«L'autorità competente rilascia un'autorizzazione ad emettere gas a effetto serra da un impianto o da parte di esso, ove abbia accertato che il gestore è in grado di controllare e comunicare le emissioni.

Un'autorizzazione ad emettere gas a effetto serra può valere per uno o più impianti localizzati sullo stesso sito gestiti dallo stesso gestore.

L'autorità competente riesamina, almeno ogni cinque anni, l'autorizzazione ad emettere gas a effetto serra e apporta le modifiche opportune».

7. Ai sensi dell'articolo 7 della direttiva, intitolato «Modifiche degli impianti»:

«Il gestore informa l'autorità competente in merito ad eventuali modifiche che preveda di apportare alla natura o al funzionamento dell'impianto, ovvero ad eventuali ampliamenti o riduzioni sostanziali di capacità dello stesso, modifiche che possono richiedere l'aggiornamento dell'autorizzazione ad emettere gas a effetto serra. L'autorità competente, ove lo ritenga necessario, procede a detto aggiornamento. In caso di cambiamento dell'identità del gestore dell'impianto l'autorità competente aggiorna l'autorizzazione per inserirvi il nome e l'indirizzo del nuovo gestore».

8. L'allegato I di tale direttiva, intitolato «Categorie di attività cui si applica la presente direttiva», enuncia, ai punti 2 e 3, quanto segue:

«2. I valori limite riportati in appresso si riferiscono in genere alle capacità produttive o alla resa. Qualora varie attività rientranti nella medesima categoria siano svolte in uno stesso impianto, si sommano le capacità di tali attività.

3. In sede di calcolo della potenza termica nominale totale di un impianto al fine di decidere in merito alla sua inclusione nell'[ETS], si sommano le potenze termiche nominali di tutte le unità tecniche che ne fanno parte e che utilizzano combustibile all'interno dell'impianto. (...)».

9. L'allegato I suddetto contiene una tabella con tutte le categorie di attività cui si applica la direttiva 2003/87. Fra di esse figura la «combustione di carburanti in impianti di potenza termica nominale totale superiore a 20 MW (tranne negli impianti per l'incenerimento di rifiuti pericolosi o urbani)».

Diritto italiano

10. L'articolo 3, comma 1, lettere t) e v), del decreto legislativo 13 marzo 2013, n. 30 – Attuazione della direttiva 2009/29/CE che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra (GURI n. 79 del 4 aprile 2013) (in prosieguo: il «decreto legislativo n. 30/2013»), definisce le nozioni di «gestore» e di «impianto», ai sensi di tale decreto legislativo, in termini analoghi a quelli della direttiva 2003/87.

11. L'articolo 13, comma 1, del decreto legislativo n. 30/2013 dispone che nessun impianto può esercitare le attività elencate all'allegato I del decreto medesimo che comportino emissioni di gas a effetto serra senza essere munito di autorizzazione da parte del Comitato ETS.

12. L'articolo 15 di tale decreto legislativo disciplina rilascio, condizioni e contenuto di una tale autorizzazione alle emissioni.

13. L'articolo 16 del medesimo decreto prevede che il gestore informi il Comitato ETS in merito a qualsiasi modifica dell'identità del gestore, della natura o del funzionamento dell'impianto, nonché ad eventuali ampliamenti o riduzioni sostanziali di capacità dello stesso.

14. L'articolo 38 del decreto legislativo n. 30/2013 fa riferimento al regime dei «piccoli emettitori» ai fini del monitoraggio e del controllo delle emissioni di CO₂.

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

15. La Granarolo è una società attiva nel settore alimentare del latte fresco nonché nella produzione e distribuzione di prodotti lattiero-caseari. Possiede, a Pasturago di Vernate (Italia), uno stabilimento produttivo composto da diverse unità e dotato di una centrale termica che produce il calore necessario per i suoi processi di trasformazione.

16. A titolo di tale centrale termica, la Granarolo deteneva, conformemente a quanto prescritto dall'articolo 4 della direttiva 2003/87, un'au-

torizzazione ad emettere gas a effetto serra derivanti dalla combustione di carburanti in impianti di potenza termica nominale totale superiore a 20 MW. Peraltro, in virtù del diritto nazionale, era soggetta, per tale impianto, al regime dei «piccoli emettitori» ai fini del monitoraggio e del controllo delle emissioni di CO₂.

17. Nel corso del 2013, la Granarolo costruiva, nel sito industriale del suo stabilimento produttivo, un'unità di cogenerazione di energia elettrica e calore, per la produzione di alimenti, di potenza termica nominale totale inferiore a 20 MW e otteneva dal Comitato ETS l'aggiornamento della propria autorizzazione ad emettere gas a effetto serra, ai sensi dell'articolo 7 della predetta direttiva.

18. Nel corso del 2017, la Granarolo cedeva la propria unità di cogenerazione alla E.ON Connecting Energies Italia Srl, società specializzata nel settore energetico (in prosieguo: la «E.ON»), concludendo nel contempo con quest'ultima un contratto di fornitura di energia elettrica e calore. Secondo il giudice del rinvio, tale contratto prevedeva anche l'obbligo per la E.ON di ottenere il consenso della Granarolo per effettuare lavori sull'unità di cogenerazione, un rimborso a favore della Granarolo in caso di inosservanza delle quote di fornitura di energia pattuite, uno sconto sul prezzo dell'energia fornita a partire dal decimo anno e sei mesi dall'entrata in vigore del contratto e un diritto di opzione di riacquisto dell'unità di cogenerazione a favore della Granarolo.

19. In seguito a tale cessione, la Granarolo chiedeva al Comitato ETS un aggiornamento della sua autorizzazione ad emettere gas a effetto serra, ritenendo che le emissioni relative all'unità di cogenerazione, che non era più sotto la sua gestione o autorità, dovessero essere scorporate dall'ammontare delle sue emissioni di CO₂.

20. Poiché, con decisione del 6 giugno 2018, il Comitato ETS respingeva la sua domanda, la Granarolo ha proposto dinanzi al giudice del rinvio un ricorso in annullamento di tale rigetto. La E.ON è intervenuta a sostegno della Granarolo nell'ambito del relativo procedimento.

21. A sostegno del suo ricorso, la Granarolo fa valere che, basan-

do la sua decisione di rigetto sul mantenimento di un'interconnessione formale tra l'unità di cogenerazione e lo stabilimento produttivo della ricorrente, il Comitato ETS non avrebbe tenuto conto delle prescrizioni della direttiva 2003/87.

22. In effetti, lo stabilimento produttivo e l'unità di cogenerazione non potrebbero essere considerati, solo perché connessi ai fini della fornitura di energia, come un unico impianto quando entrambi sono strutturalmente e funzionalmente autonomi.

23. Peraltro, conformemente all'articolo 3, lettera f), e all'articolo 6 della medesima direttiva, l'autorizzazione ad emettere gas a effetto serra va rilasciata alla persona che ha il potere di gestire l'impianto e che può, pertanto, controllarne e monitorarne le emissioni. Nel caso di specie, invece, sarebbe stato sulla base di un'errata interpretazione del contratto di fornitura di energia tra la Granarolo e la E.ON che il Comitato ETS ha concluso che la Granarolo manteneva il potere di gestire e controllare le emissioni dell'unità di cogenerazione. Infatti, tale contratto non inciderebbe sulla capacità della E.ON di svolgere autonomamente la sua attività di produzione di energia e di procedere all'immissione di energia elettrica nella rete pubblica, al punto che, quand'anche la Granarolo si rifornisse di una minore quantità di energia dall'unità di cogenerazione, non per questo la quantità di emissioni di gas a effetto serra prodotte da quest'ultima cambierebbe.

24. Inoltre, la decisione di rigetto del Comitato ETS, del 6 giugno 2018, costituirebbe un'errata applicazione della regola dell'aggregazione delle fonti di emissione enunciata all'allegato I di tale direttiva, in quanto tale regola si applica solo a situazioni in cui più unità tecniche costituiscono un unico impianto e non anche a situazioni in cui, come nel caso di specie, vi sono più impianti separati.

25. Dinanzi al giudice del rinvio, i resistenti nel procedimento principale sostengono che la cessione dell'unità di cogenerazione alla E.ON non ha modificato la configurazione dell'impianto e che continua a sussistere un nesso funzionale tra tale unità di cogenerazione e lo stabilimento produttivo della Granarolo. Essi sottolineano, in particolare, che sussiste

un nesso indefettibile tra l'autorizzazione ad emettere gas a effetto serra e l'esistenza di un impianto, ai sensi dell'articolo 3, lettera e), della direttiva 2003/87. La definizione del gestore presupporrebbe logicamente quella dell'impianto, ciò che priverebbe di qualsiasi importanza l'eventuale differenza tra il titolare di una tale autorizzazione e il gestore effettivo di un'unità tecnica interna allo stabilimento produttivo.

26. Quando un'unità di cogenerazione è, come nel caso di specie, tecnicamente collegata allo stabilimento produttivo e può avere un impatto sulle emissioni complessive, la si dovrebbe considerare parte di un unico impianto insieme allo stabilimento produttivo e assoggettarla pertanto a un'unica autorizzazione, anche qualora tale unità di cogenerazione si trovi al di fuori del sito di produzione.

27. I resistenti nel procedimento principale sostengono pure che, alla luce dei termini del contratto di fornitura di energia tra la Granarolo e la E.ON, la prima ha conservato un potere economico determinante sul funzionamento tecnico dell'unità di cogenerazione, tale da permanere il gestore di tale unità, ai sensi dell'articolo 3, lettera f), della direttiva 2003/87.

28. Inoltre, a decidere in senso contrario, si violerebbe la regola dell'aggregazione di cui all'allegato I, punti 2 e 3, di tale direttiva, che mira precisamente a evitare che un'eccessiva suddivisione delle fonti di emissione escluda dal campo di applicazione dell'ETS la maggior parte degli impianti di piccole o medie dimensioni.

29. Poiché, infatti, ha una capacità inferiore a 20 MW, l'unità di cogenerazione di cui trattasi nel procedimento principale non necessiterebbe un'autorizzazione all'emissione di gas a effetto serra e sfuggirebbe all'ambito di applicazione della normativa ETS. A sua volta, per il fatto della cessione dell'unità di cogenerazione, lo stabilimento della Granarolo vedrebbe diminuire la quantità di emissioni prodotte annualmente e compensate mediante quote di emissioni.

30. Mentre i termini del contratto di fornitura di energia metterebbero la Granarolo in una posizione di forza nei confronti della E.ON, qualsiasi interpretazione nel senso che l'impianto originario è stato scisso

in due risulterebbe così in un'elusione delle regole in materia di emissione di CO₂.

31. Alla luce di tali circostanze, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'articolo 3, lettera e), della direttiva [2003/87] debba essere interpretato nel senso di ricomprendere nella nozione di "impianto" anche una fattispecie come quella in esame, nella quale un cogeneratore costruito dalla ricorrente nel suo sito industriale per assicurare energia al suo stabilimento produttivo sia stato successivamente ceduto, tramite cessione di ramo di azienda, ad altra società specializzata nel settore dell'energia, con un contratto che preveda, da un lato, il trasferimento alla cessionaria dell'impianto di cogenerazione di energia elettrica e calore, delle certificazioni, dei documenti, delle dichiarazioni di conformità, licenze, concessioni, autorizzazioni e permessi richiesti per l'esercizio dell'impianto stesso e per lo svolgimento dell'attività, la costituzione in suo favore di un diritto di superficie sull'area dello stabilimento adeguata e funzionale alla gestione e manutenzione dell'impianto e dei diritti di servitù a favore del manufatto ad uso cogeneratore, con circostante area esclusiva, e, dall'altro lato, la fornitura dalla cessionaria alla cedente per 12 anni dell'energia prodotta dall'impianto stesso, ai prezzi di cui al contratto.

2) Se, in particolare, nella nozione di "collegamento tecnico" di cui al medesimo articolo 3, lettera e), [della direttiva 2003/87] possa essere ricompreso un collegamento tra un cogeneratore ed uno stabilimento produttivo tale che quest'ultimo, appartenendo ad altro soggetto, pur godendo di un rapporto privilegiato con il cogeneratore ai fini della fornitura di energia (collegamento tramite rete di distribuzione di energia, specifico contratto di fornitura con la società energetica cessionaria dell'impianto, impegno di questa ad erogare un quantitativo minimo di energia allo stabilimento produttivo salvo il rimborso di un importo pari alla differenza tra i costi di approvvigionamento dell'energia sul mercato ed i prezzi previsti nel contratto, sconto sui prezzi di vendita dell'energia a partire dal decimo anno e sei mesi di decorrenza del contratto, concessione del diritto di opzione di riacquisto del cogeneratore in ogni momento da parte della società cedente, necessità dell'autorizzazione della

cedente per lo svolgimento di lavori sull'impianto di cogenerazione), possa continuare a svolgere la propria attività anche nel caso di interruzione della somministrazione di energia o nel caso di malfunzionamento o cessazione dell'attività da parte del cogeneratore.

3) Se, infine, nel caso di cessione effettiva di un impianto di produzione di energia da parte del soggetto costruttore, titolare nello stesso sito di uno stabilimento industriale, a diversa società specializzata nel campo energetico, per ragioni di efficientamento, la possibilità di scorporo delle relative emissioni dalla autorizzazione ETS del titolare dello stabilimento industriale, a seguito della cessione e l'eventuale effetto di "fuoriuscita" delle emissioni dal[l'ETS] determinato dal mancato superamento da parte dell'impianto di produzione di energia, considerato da solo, della soglia di qualificazione dei "piccoli emettitori" rappresentino una violazione della regola dell'aggregazione delle fonti di cui all'allegato I della direttiva [2003/87] o, al contrario, una semplice e lecita conseguenza delle scelte organizzative degli operatori, non vietata dal[l'ETS]».

Sulle questioni pregiudiziali

32. In limine occorre ricordare che, nell'ambito della procedura di cooperazione tra i giudici nazionali e la Corte creata dall'articolo 267 TFUE, quest'ultima è tenuta a fornire al giudice nazionale una risposta utile che gli consenta di dirimere la controversia sottopostagli. Alla luce di ciò, alla Corte incombe, se del caso, riformulare le questioni che le sono state sottoposte (sentenza del 26 ottobre 2016, *Yara Suomi e a.*, C-506/14, EU:C:2016:799, punto 29 e giurisprudenza ivi citata).

33. Così, la circostanza che, formalmente, il giudice del rinvio abbia formulato la sua domanda di pronuncia pregiudiziale facendo riferimento a determinate disposizioni del diritto dell'Unione non osta a che la Corte fornisca a tale giudice tutti gli elementi interpretativi che possano essere utili per la soluzione della causa di cui è investito, indipendentemente dal fatto che esso vi abbia fatto o meno riferimento nell'enunciato delle questioni. A tal proposito, la Corte è tenuta a trarre dall'insieme degli elementi forniti dal giudice nazionale, e in particolare dalla motivazione della decisione di rinvio, gli elementi del diritto dell'Unione che richiedano un'interpretazione, tenuto conto dell'oggetto della controver-

sia (sentenza del 27 giugno 2018, *Turbogás*, C-90/17, EU:C:2018:498, punto 25 e giurisprudenza ivi citata).

34. Nel caso di specie, la controversia principale verte sul rigetto, da parte del Comitato ETS, di una domanda della Granarolo di aggiornamento della sua autorizzazione ad emettere gas a effetto serra a seguito della cessione dell'unità di cogenerazione di cui era proprietaria nello stesso sito industriale del suo stabilimento di produzione alimentare alla E.ON, società specializzata nel settore energetico, e della contestuale conclusione di un contratto di fornitura di energia con quest'ultima.

35. Come risulta dall'ordinanza di rinvio, il rigetto della domanda di aggiornamento è stato basato sul fatto che, tenuto conto, in particolare, dei termini del contratto di fornitura di energia tra la Granarolo e la E.ON, lo stabilimento produttivo conservava un'interconnessione funzionale con l'unità di cogenerazione, talché l'uno e l'altra insieme avrebbero costituito un unico impianto, ai sensi dell'articolo 3, lettera e), della direttiva 2003/87, e la Granarolo sarebbe rimasta, dopo la cessione, il gestore dell'unità di cogenerazione, ai sensi dell'articolo 3, lettera f), di tale direttiva. Inoltre, ad accogliere detta domanda di aggiornamento, si sarebbe posto il problema di accertare se fosse stata violata la regola dell'aggregazione di cui all'allegato I, punti 2 e 3, di detta direttiva con conseguente elusione della normativa ETS.

36. Alla luce di quanto precede, si deve considerare che, con le sue questioni, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio domanda, in sostanza, se l'articolo 3, lettere e) e f), della direttiva 2003/87, in combinato disposto con i punti 2 e 3 dell'allegato I di quest'ultima, debba essere interpretato nel senso che esso osta a che il proprietario di uno stabilimento produttivo dotato di una centrale termica la cui attività rientra nell'ambito di applicazione di tale allegato I possa ottenere un aggiornamento della sua autorizzazione ad emettere gas a effetto serra, ai sensi dell'articolo 7 di tale direttiva, se ha ceduto un'unità di cogenerazione situata nello stesso sito industriale di tale stabilimento ed esercente un'attività con una capacità inferiore alla soglia stabilita nel detto allegato I ad un'impresa specializzata nel settore energetico, concludendo con

tale impresa un contratto che prevede, in particolare, la fornitura a detto stabilimento dell'energia prodotta da tale unità di cogenerazione.

37. Nel caso di specie, ai fini della presente sentenza, occorre rilevare che, come risulta dall'ordinanza di rinvio, lo stabilimento di cui trattasi nel procedimento principale è uno stabilimento produttivo di prodotti lattiero-caseari che dispone, ai fini del processo di fabbricazione, di una centrale termica con una potenza termica nominale totale superiore a 20 MW, esercente, quindi, una delle attività elencate nell'allegato I della direttiva 2003/87. Per quanto riguarda l'unità di cogenerazione, la sua potenza termica nominale totale è inferiore a 20 MW, per cui essa non esercita, in quanto tale, attività di cui al suddetto allegato.

38. In primo luogo, per quanto riguarda la questione se l'unità di cogenerazione e lo stabilimento produttivo di cui trattasi nel procedimento principale costituiscano, in ragione del rapporto esistente tra loro, un solo ed unico impianto ai sensi dell'articolo 3, lettera e), di detta direttiva, occorre ricordare che tale disposizione definisce la nozione di «impianto» come un'unità tecnica permanente in cui sono svolte una o più attività elencate nell'allegato I di detta direttiva, nonché qualsiasi altra attività direttamente associata che sia tecnicamente collegata alle attività svolte nel sito e che potrebbe avere un effetto sulle emissioni e sull'inquinamento.

39. Pertanto, secondo i criteri stabiliti nella suddetta disposizione, è solo insieme con la centrale termica dello stabilimento produttivo che l'unità di cogenerazione di cui trattasi nel procedimento principale potrebbe costituire un unico e medesimo impianto e ciò, d'altro lato, soltanto se l'attività di combustione svolta all'interno di questa unità di cogenerazione è direttamente associata all'attività della centrale termica svolta nel sito dello stabilimento produttivo, è collegata tecnicamente con essa e può incidere sulle emissioni e sull'inquinamento.

40. S'impone subito la constatazione che, per la loro stessa natura, tali criteri richiedono una valutazione di ordine materiale. Pertanto, la questione se detti criteri, e segnatamente quello relativo all'esistenza di un collegamento tecnico, sul quale vertono in particolare le questioni

sollevate dal giudice del rinvio, siano soddisfatti, in circostanze come quelle di cui al procedimento principale, non può dipendere dai vincoli contrattuali tra l'impresa cedente e quella cessionaria.

41. Peraltro, è pacifico che il criterio dell'impatto sulle emissioni e sull'inquinamento è soddisfatto allorché l'unità di cogenerazione emette gas a effetto serra.

42. Quanto agli altri criteri di cui all'articolo 3, lettera e), della direttiva 2003/87, la Corte ha dichiarato che un'attività è direttamente associata a un'attività di cui all'allegato I della direttiva suddetta quando è essenziale al suo esercizio e tale nesso diretto è, inoltre, concretato dalla presenza di un collegamento tecnico in circostanze in cui l'attività considerata è integrata nel processo tecnico globale dell'attività di cui al citato allegato I (v., in tal senso, sentenza del 9 giugno 2016, *Elektricitets Produktiemaatschappij Zuid-Nederland EPZ*, C-158/15, EU:C:2016:422, punto 30).

43. Ne consegue, da una parte, che il criterio dell'esistenza di un nesso diretto tra le attività considerate esige che, in una situazione come quella oggetto del procedimento principale, l'attività di cogenerazione sia svolta ai fini dell'esercizio dell'attività di combustione di carburanti che ha luogo nella centrale termica dello stabilimento produttivo.

44. Tale criterio non può quindi risultare soddisfatto se, come sostenuto in particolare dalla Granarolo e dalla Commissione europea nel corso dell'udienza dinanzi alla Corte, l'attività di cogenerazione è destinata esclusivamente alla produzione alimentare effettuata nello stabilimento della Granarolo, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

45. Dall'altra parte, il criterio dell'esistenza di un collegamento tecnico che concretizzi tale nesso diretto richiede che, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 57 delle sue conclusioni, la connessione tra le attività considerate contribuisca all'integrità del processo tecnico globale dell'attività di cui all'allegato I della direttiva 2003/87.

46. Un tale accertamento non può essere dedotto dalla semplice pre-

senza, quale sussiste di solito per qualsiasi attività industriale, di una connessione tra le attività interessate ai fini di una fornitura di energia. Infatti, anche se non è escluso che una connessione di tal tipo possa essere considerata costituire un collegamento tecnico ai sensi dell'articolo 3, lettera e), di tale direttiva, è imprescindibile che essa presenti una forma specifica e distintiva di integrazione nel processo tecnico proprio dell'attività elencata nell'allegato I di tale direttiva.

47. Ebbene, nel caso di specie, risulta dal fascicolo sottoposto alla Corte, e lo conferma del resto il tenore della seconda questione pregiudiziale, che lo stabilimento produttivo della Granarolo, in particolare la centrale termica che fornisce il calore necessario a tale produzione, potrebbe continuare a funzionare anche in caso di interruzione della fornitura di energia elettrica e calore da parte dell'unità di cogenerazione o in caso di malfunzionamento o di cessazione dell'attività di tale unità.

48. Pertanto, siccome la connessione tra l'unità di cogenerazione e lo stabilimento produttivo non contribuisce all'integrità del processo tecnico delle attività svolte nella centrale termica di tale stabilimento e, di conseguenza, fatta salva la verifica del giudice del rinvio, i criteri di cui all'articolo 3, lettera e), della direttiva 2003/87 non sono soddisfatti, l'unità di cogenerazione e la centrale termica non possono essere considerate come costituenti un solo ed unico impianto ai sensi di tale disposizione.

49. In secondo luogo, per quanto riguarda la questione se la Granarolo rimanga, dopo la cessione dell'unità di cogenerazione alla E.ON, il gestore di tale unità, occorre ricordare che, da un lato, l'articolo 6, paragrafo 1, di tale direttiva, relativo alle condizioni di autorizzazione ad emettere gas a effetto serra, dispone, al suo primo comma, che l'autorità competente rilascia una tale autorizzazione per le emissioni provenienti da un impianto o da parte di esso ove abbia accertato che il gestore è in grado di controllare e comunicare le emissioni e, al secondo comma, che un'autorizzazione ad emettere gas a effetto serra può valere per uno o più impianti localizzati sullo stesso sito gestiti dallo stesso gestore. Inoltre, ai sensi dell'articolo 7 della medesima direttiva, tale autorità, ove lo ritenga necessario, aggiorna l'autorizzazione alla luce delle informazioni fornitele dal gestore in merito alle modifiche dell'impianto interessato. Dall'altro

lato, l'articolo 3, lettera f), della direttiva 2003/87 definisce il «gestore» come la persona che gestisce o controlla un impianto o, se previsto dalla normativa nazionale, alla quale è stato delegato un potere economico determinante per quanto riguarda l'esercizio tecnico del medesimo.

50. Come risulta da tali disposizioni, occorre esaminare, in circostanze come quelle di cui al procedimento principale, dove il proprietario di uno stabilimento produttivo ha ceduto ad un'impresa specializzata nel settore dell'energia un'unità di cogenerazione situata nello stesso sito industriale di detto stabilimento, se, a seguito di tale trasferimento, sia venuto meno il controllo di tale proprietario sul funzionamento dell'unità di cogenerazione e, di conseguenza, sulle emissioni di gas a effetto serra derivanti dalle attività di quest'ultima. In una tale situazione, detto proprietario non può essere considerato, dopo il trasferimento, come il gestore dell'unità di cogenerazione ai sensi dell'articolo 3, lettera f), della direttiva 2003/87.

51. A tal titolo, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 45 delle sue conclusioni, ai fini dell'identificazione del gestore di una tale unità di cogenerazione occorre tener conto, in particolare, delle clausole contrattuali che vincolano cedente e cessionario.

52. Nel caso di specie, alla luce degli elementi forniti dal giudice del rinvio, non si può dedurre dalle disposizioni contrattuali tra la E.ON e la Granarolo che quest'ultima abbia mantenuto il controllo sul funzionamento dell'unità di cogenerazione oggetto del procedimento principale e, di conseguenza, sulle emissioni di gas a effetto serra derivanti dalle sue attività.

53. Per un verso, infatti, come risulta dalla formulazione della prima questione pregiudiziale, la Granarolo ha trasferito la proprietà dell'unità di cogenerazione alla E.ON e, a tal fine, in particolare, ha ceduto a quest'ultima tutti i documenti necessari al funzionamento di tale unità e all'esercizio dell'attività ivi svolta.

54. Per altro verso, nell'ambito del contratto di fornitura di energia tra la Granarolo e la E.ON, quest'ultima può aumentare l'attività dell'unità di cogenerazione e fornire l'elettricità prodotta alla rete pubblica. Essa è

anche libera di ridurre la quantità di energia prodotta, salvo rimborso, in caso di mancata fornitura delle quantità minime di energia pattuite nel contratto, di un importo equivalente alla differenza tra i costi di approvvigionamento dell'energia sul mercato e i prezzi previsti nel contratto. Un tale meccanismo di compensazione, di natura contrattuale, non può certamente essere considerato come una delega alla Granarolo di un potere economico determinante sul funzionamento tecnico del cogeneratore, ai sensi dell'articolo 3, lettera f), ultima parte, della direttiva 2003/87.

55. Inoltre, occorre constatare che neppure le altre clausole contrattuali menzionate dal giudice del rinvio, in particolare quelle relative al prezzo di vendita dell'energia, al diritto di opzione di riacquisto di cui beneficia la Granarolo o alla necessità della sua autorizzazione perché possano essere eseguiti lavori sull'unità di cogenerazione, conferiscono alla Granarolo il controllo del funzionamento di tale unità, come richiesto all'articolo 3, lettera f), della direttiva 2003/87, e pertanto non le attribuiscono, di per sé, il potere di gestire o controllare, in generale, la quantità di emissioni di gas a effetto serra derivanti dall'attività di tale unità.

56. Dalle considerazioni esposte ai punti da 52 a 55 della presente sentenza risulta quindi che, con riserva di verifica da parte del giudice del rinvio, la Granarolo non è più, in ogni caso, il gestore dell'unità di cogenerazione, ai sensi dell'articolo 3, lettera f), della direttiva 2003/87, di modo che essa ha diritto a che la sua autorizzazione ad emettere gas a effetto serra venga aggiornata, conformemente all'articolo 7 di detta direttiva.

57. Un tale aggiornamento dell'autorizzazione non può comportare un'elusione delle regole dell'ETS.

58. In primo luogo, infatti, occorre notare che l'aggiornamento dell'autorizzazione non avrebbe l'effetto di contravvenire alla regola dell'aggregazione, come enunciata ai punti 2 e 3 dell'allegato I della direttiva 2003/87.

59. L'allegato I, invero, come indica il suo titolo, identifica le categorie di attività alle quali si applica tale direttiva, come previsto all'articolo 2, paragrafo 1, di quest'ultima. In particolare, la regola dell'aggregazio-

ne precisa le condizioni in cui è necessario valutare se le attività svolte all'interno di un impianto, quale segnatamente l'attività di combustione di carburanti, raggiungano le soglie stabilite all'allegato I per decidere l'inclusione di tale impianto nel sistema ETS.

60. Tuttavia, come rilevato al punto 48 della presente sentenza, una centrale termica e un'unità di cogenerazione come quelle di cui al procedimento principale sono due entità distinte che non costituiscono uno stesso impianto ai sensi dell'articolo 3, lettera e), della direttiva 2003/87.

61. È pacifico, inoltre, che, anche dopo la cessione dell'unità di cogenerazione alla E.ON, la centrale termica di cui è dotato lo stabilimento produttivo ha continuato a rientrare nel campo di applicazione dell'ETS, dato che la sua potenza termica nominale totale supera la soglia dei 20 MW fissata nell'allegato I di detta direttiva.

62. Peraltro, occorre rilevare che la regola dell'aggregazione riguarda le modalità di calcolo delle capacità delle attività che si svolgono all'interno di un impianto e non è destinata, invece, tenuto conto delle condizioni menzionate al punto 49 della presente sentenza, a identificare il gestore di tale impianto. Nel caso di specie, contrariamente a quanto sembrano suggerire i resistenti nel procedimento principale, una tale regola non può quindi né comportare la designazione della Granarolo come gestore dell'unità di cogenerazione oggetto del procedimento principale nonostante essa non possa più ritenersi in controllo del funzionamento di tale unità e non sia quindi più in grado di controllare le emissioni di gas a effetto serra generate dall'attività di detta unità, né ostare a che la Granarolo chieda l'aggiornamento della sua autorizzazione ad emettere gas a effetto serra.

63. In secondo luogo, occorre ricordare che il principio del divieto di frode e di abuso di diritto è un principio generale del diritto dell'Unione che i soggetti dell'ordinamento devono rispettare. Infatti, l'applicazione della normativa dell'Unione non può essere estesa fino a permettere operazioni che vengono realizzate allo scopo di beneficiare in modo fraudolento o abusivo dei vantaggi previsti dal diritto dell'Unione (sentenza del 28 ottobre 2020, Kreis Heinsberg, C-112/19, EU:C:2020:864, EU:C:2018:63, punto 46 e giurisprudenza ivi citata).

64. In particolare, il principio del divieto di pratiche abusive comporta l'interdizione delle costruzioni meramente artificiali, prive di effettività economica, realizzate al solo scopo di ottenere un vantaggio fiscale (v., per analogia, sentenza del 18 giugno 2020, *KrakVet Marek Batko*, C-276/18, EU:C:2020:485, punto 84 e giurisprudenza ivi citata).

65. Ebbene, non vi è alcuna indicazione, nel fascicolo a disposizione della Corte, che transazioni abusive o fraudolente, compresa una costruzione di puro artificio, abbiano avuto luogo nella fattispecie. In particolare, nessun elemento di tale fascicolo può far dubitare dell'effettività dell'attività economica autonoma svolta dall'impresa cessionaria dell'unità di cogenerazione oggetto del procedimento principale. 66. Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alle questioni sollevate dichiarando che l'articolo 3, lettere e) e f), della direttiva 2003/87, in combinato disposto con i punti 2 e 3 dell'allegato I di quest'ultima, deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che il proprietario di uno stabilimento produttivo dotato di una centrale termica la cui attività rientra nell'ambito di applicazione di tale allegato I possa ottenere un aggiornamento della sua autorizzazione ad emettere gas a effetto serra, ai sensi dell'articolo 7 di tale direttiva, se ha ceduto un'unità di cogenerazione situata nello stesso sito industriale di tale stabilimento ed esercente un'attività con una capacità inferiore alla soglia stabilita in detto allegato I ad un'impresa specializzata nel settore dell'energia, concludendo con tale impresa un contratto che prevede, in particolare, la fornitura a detto stabilimento dell'energia prodotta da tale unità di cogenerazione, sempre che la centrale termica e l'unità di cogenerazione non costituiscano un solo ed unico impianto, ai sensi dell'articolo 3, lettera e), di detta direttiva, e che, in ogni caso, il proprietario dello stabilimento produttivo non sia più il gestore dell'unità di cogenerazione, ai sensi dell'articolo 3, lettera f), della medesima direttiva.

Sulle spese

67. Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Quinta Sezione) dichiara:

L'articolo 3, lettere e) e f), della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio, come modificata dalla direttiva 2009/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, in combinato disposto con i punti 2 e 3 dell'allegato I della stessa, deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che il proprietario di uno stabilimento produttivo dotato di una centrale termica la cui attività rientra nell'ambito di applicazione di tale allegato I possa ottenere un aggiornamento della sua autorizzazione ad emettere gas a effetto serra, ai sensi dell'articolo 7 di tale direttiva, se ha ceduto un'unità di cogenerazione situata nello stesso sito industriale di tale stabilimento ed esercente un'attività con una capacità inferiore alla soglia stabilita in detto allegato I ad un'impresa specializzata nel settore dell'energia, concludendo con tale impresa un contratto che prevede, in particolare, la fornitura a detto stabilimento dell'energia prodotta da tale unità di cogenerazione, sempre che la centrale termica e l'unità di cogenerazione non costituiscano un solo ed unico impianto, ai sensi dell'articolo 3, lettera e), di detta direttiva, e che, in ogni caso, il proprietario dello stabilimento produttivo non sia più il gestore dell'unità di cogenerazione, ai sensi dell'articolo 3, lettera f), della medesima direttiva.

Nel 2021 compie trent'anni la Legge n. 394/1991 sui parchi nazionali e sulle altre aree naturali protette terrestri e marine

GIANLUIGI CERUTI*

1. Introduzione. – 2. Tra '800 e '900. In prima linea gli uomini politici e gli intellettuali. – 3. Il contributo delle Società Scientifiche e delle altre Associazioni private di volontariato naturalistico in Italia e all'estero. – 4. Le proposte legislative di uomini politici e scienziati. L'apporto delle Associazioni di protezione ambientale. – 5. La tragedia di Chernobyl e le proposte legislative a protezione dell'ambiente. – 6. I contenuti essenziali e le conquiste della legge 394/1991. Le parziali omissioni sulle aree protette marine. – 7. Il superamento dei "Parchi di carta". – Il Delta del Po non è ancora parco nazionale. – 8. Con l'applicazione del principio di "leale collaborazione" sono stati superati i conflitti tra Stato, Regioni ed Enti locali. – 9. I commenti in Italia e all'estero sulla legge 394/1991. – 10. Principali modifiche alla legge 394/1991.

1. *Introduzione*

La protezione dell'ambiente storicamente sorge come strumento di difesa che, proiettato nella sfera giuridica istituzionale, si esprime e si traduce in norme positive ed ha una collocazione temporale determinabile non esattamente ma con sufficiente approssimazione.

Infatti, a parte singole situazioni come, a mero esempio, quella della Serenissima Repubblica di Venezia che introdusse e applicò, soprattutto a partire dal XV secolo, norme e sanzioni severe per disciplinare, in terra-

* Avvocato, membro della Camera dei Deputati nella decima legislatura (1987-1992).

ferma, la conservazione e l'uso anche produttivo dei suoi boschi di abeti, faggi, larici, pini e roveri, in generale l'esigenza di tutela dell'ambiente, della natura e delle bellezze del paesaggio viene avvertita dai governanti e dagli strati più sensibili e avanzati della società nel secolo diciannovesimo allorché lo sfruttamento senza limiti delle risorse naturali (si pensi agli effetti devastanti sull'ambiente naturale dell'impetuoso assalto alle terre vergini del West negli Stati Uniti d'America), l'avvento dei primi opifici industriali e la loro espansione progressiva, l'attivazione delle ferrovie cominciano ad arrecare *vulnera* all'assetto e all'equilibrio esistenti, alle condizioni di sicurezza e di salubrità dell'uomo, del mondo animale e vegetale, alla conservazione della morfologia e della struttura del paesaggio, al godimento e alla contemplazione di ameni panorami.

Il tratto peculiare, caratteristico, tipico della salvaguardia ambientale risiede in questo atteggiamento sostanzialmente difensivo: il diritto dell'Ambiente (al di là del *nomen* che appare e si consolida solo nella seconda metà del secolo scorso) nasce come una sorta di argine di contenimento in un determinato momento della storia umana.

2. Tra '800 e '900. In prima linea gli uomini politici e gli intellettuali

Nel 1832, per la preservazione delle Sorgenti Calde (*Hot Springs*) dell'Arkansas gli Stati Uniti d'America introducono l'istituto giuridico dell'inalienabilità che nel 1905 sarà applicato con legge speciale alla Pineta di Ravenna, per interessamento personale di Luigi Rava, giurista e uomo politico romagnolo, più volte ministro e di Giovanni Rosadi, avvocato, parlamentare fiorentino e uomo di governo, entrambi di attivissimo impegno nei primi due decenni del ventesimo secolo.

In Gran Bretagna contro l'espansione industriale incontrollata, travolgente e dannosa alla salubrità insorsero nel 1862 gli scrittori William Morris e John Ruskin, lo stesso autore di scritti d'arte su Firenze e Venezia.

Nel 1864 il celebre presidente nordamericano Abramo Lincoln adottò un provvedimento di adeguata protezione delle ciclopiche sequoie delle Valli della Sierra Nevada in California.

Ma l'evento che segna l'inizio nei vari continenti di una stagione ricca di fecondi dibattiti, di iniziative culturali protezionistiche e di interventi legislativi è rappresentato dall'istituzione, negli Stati Uniti d'America,

del Parco Nazionale di Yellowstone (il primo parco nazionale del mondo) con *Act* del giorno 1 marzo 1871, perorato con vigore dallo stesso presidente degli Stati Uniti, Ulysses Grant, e da un magistrato americano, Cornelius Hedges.

Dopo il Parco di Yellowstone (il Fiume Giallo delle Rocce, la denominazione dei Pellirossa) fu la volta dell'Australia che nel 1879 costituì quello che oggi è chiamato *Royal National Park*, del Canada che, per impulso personale del suo primo ministro Sir John Alexander Macdonald istituì nel 1887 il Parco Nazionale di Banff, del Sudafrica con due riserve naturali che nel 1926 costituiranno il nucleo iniziale del Parco Nazionale Krüger, intitolato al presidente della prima Repubblica sudafricana. Nel 1909 in Svezia furono promossi 9 Parchi Nazionali. Il primo Parco nazionale dell'Europa centrale è stato quello svizzero della Bassa Engadina nel Cantone dei Grigioni (1914).

Nel 1919, in Polonia, l'immensa foresta di Bialowieza fu destinata a riserva integrale.

3. *Il contributo delle Società Scientifiche e delle altre Associazioni private di volontariato naturalistico in Italia e all'estero*

Verso la fine del diciannovesimo secolo e a cavallo con il Novecento sorgono in Europa le prime Società Scientifiche e organizzazioni volontaristiche non governative: in Belgio la *Ligue des amis des arbres*, in Francia la *Ligue pour la conservation des sites pittoresques*, in Italia la Società Botanica Italiana, il Gruppo Naturalistico Giuseppe Ragazzoni, la Società Emiliana *Pro Montibus et Sylvis*, in Svizzera la *Ligue pour la protection de la nature*.

Nel 1907 l'insigne zoologo prof. Alessandro Ghigi suggerisce l'istituzione nella regione del Sangro del Parco Nazionale d'Abruzzo che il prof. Pietro Romualdo Pirotta, direttore dell'Istituto di Botanica dell'Università di Roma, rilancerà nel 1913 e il presidente della Società Botanica Italiana prof. Lino Vaccari riproporrà: finalmente, nel novembre 1921, per iniziativa della Federazione *Pro Montibus et Sylvis*, veniva costituito, con atto di natura privatistica, l'Ente Autonomo del Parco Nazionale d'Abruzzo che sarà riconosciuto dallo Stato con il Regio Decreto Legge (R.D.L.) n. 257 del 11 gennaio 1923 convertito nella L. n. 1511/1923.

Al dicembre 1922 risale il provvedimento statale (R.D.L. n. 1584 del 3 dicembre 1922, convertito nella L. n. 473/1925) che istituisce il Parco Nazionale del Gran Paradiso dopo che la Corona aveva rinunciato ad una riserva di caccia nel Canavesano. Successivamente il nostro Paese si doterà di altri tre Parchi nazionali: in Calabria, nel Circeo e sullo Stelvio.

Questa è la situazione dei Parchi nazionali italiani quando, nel 1952, il Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), per solerte iniziativa del suo presidente prof. Giovanni Polvani, costituisce una Commissione (che sarà attiva per alcuni anni) comprendente, oltre a uomini politici e docenti universitari di Scienze Naturali, rappresentanti di parchi nazionali e di giardini e musei zoologici, esperti designati da *Touring Club Italia* e *Italia Nostra*, con il compito di studiare una proposta di normativa unitaria dei Parchi nazionali esistenti e futuri che fu predisposta e inviata nel 1962 al Presidente del Consiglio e ad alcuni ministri affinché diventasse un disegno di legge di iniziativa del Governo.

4. *Le proposte legislative di uomini politici e scienziati. L'apporto delle Associazioni di protezione ambientale*

Nell'inerzia assoluta dell'esecutivo il prof. Vincenzo Rivera, deputato, docente ordinario di Botanica nell'Università di Roma e componente della stessa Commissione di studio del CNR, il 4 ottobre 1962 presentò alla Camera dei Deputati il disegno di legge n. 4158 che decadde con la fine della terza legislatura (1958-1963).

Nella successiva quarta legislatura (1963-1968), i deputati Paolo Rossi, Franco Restivo, Ugo La Malfa e Vittorio Badini Confalonieri raccolsero i risultati di un gruppo di esperti designati dall'associazione *Italia Nostra*, coordinato da Bonaldo Stringher (omonimo e figlio del direttore e poi governatore della Banca d'Italia) e presentarono, il 24 settembre 1964, il progetto di legge n. 1669 nel quale, oltre a confermare le peculiari caratteristiche scientifiche, estetiche ed ecologiche di un'area naturale protetta terrestre di rilievo nazionale, si contemplava la potestà legislativa in materia in capo alle Regioni nel proprio territorio: la differenziazione tra parchi nazionali e parchi regionali si fondava sulla rilevanza scientifica degli ecosistemi e della biodiversità. Ma anche questa iniziativa legisla-

tiva parlamentare, benché sostenuta da deputati autorevoli di differenti Gruppi parlamentari, non riuscì a pervenire all'approvazione.

Con l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario (1970) iniziò, in questa materia, una lunga stagione di dispute dottrinali, giurisprudenziali e politiche, spesso conflittuali, fra sostenitori di contrapposte rivendicazioni istituzionali e di competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali nonché di decisioni importanti della Corte Costituzionale.

Nel 1972, durante la quinta legislatura (1968-1972), furono presentati al Senato della Repubblica due disegni di legge: n. 122 d'iniziativa del senatore Michele Cifarelli e Altri e n. 473 del senatore Giacomo Samuele Mazzoli: entrambe le proposte palesarono, come osservò il costituzionalista Livio Paladin, le caratteristiche tipiche della legge-cornice valorizzando gli enti regionali ai fini della protezione dell'ambiente naturale e abilitando le Regioni a costituire parchi e riserve naturali regionali.

A questo punto è doveroso ricordare che, mentre a livello nazionale le legislature si susseguivano senza che le proposte di legge sulle aree protette fossero coronate dall'approvazione, le Regioni erano attive e fertili nella istituzione di Parchi regionali.

Per completare la rassegna storiografica va ricordato che la prima iniziativa legislativa in materia da parte del Governo nazionale (per impulso del Ministro dell'Agricoltura e delle Foreste senatore Giovanni Marcora) fu il disegno di legge n. 711 del 7 febbraio 1980, nato dalla collaborazione del Governo con WWF Italia, Italia Nostra e Club Alpino Italiano: unificato ad altri progetti, esso alimentò speranze per la sua organicità e completezza, ma decadde quando già era all'ordine del giorno dell'Aula.

Nell'ottava e nella nona legislatura ulteriori proposte legislative non approdarono alla meta.

5. La tragedia di Chernobyl e le proposte legislative a protezione dell'ambiente

La decima legislatura (1987-1992) prende l'avvio nell'estate del 1987 quando ancora incombe nel mondo l'angoscia per la tragedia dell'incidente rovinoso, di vastissime proporzioni e influenza nel continente europeo della centrale elettronucleare di Chernobyl. Forse anche per effetto di questa profonda lacerazione, l'elettorato votò anche candidati alla

Camera dei Deputati e al Senato della Repubblica che, nonostante le più disparate provenienze, si ripromettevano alcuni obiettivi comuni a quelli del movimento ambientalista: e questo spiega, altresì, l'elevato numero di provvedimenti a favore dell'Ambiente e dei Beni culturali, emanati nella decima legislatura. Anche parlamentari di derivazione prettamente politico-partitica tradizionale mostrarono interesse, attenzione e curiosità verso la problematica ambientale che improvvisamente aveva fatto irruzione nelle istituzioni.

Ecco perché, quando preparai e presentai, il 26 novembre 1987, alla Camera dei Deputati il progetto di legge n. 1964 sulle aree protette, con la collaborazione vitale ed essenziale della parte più sensibile della comunità scientifica e di appartenenti qualificati all'ambientalismo militante, assistei ad una vera e propria gara tra i deputati per apporre la propria firma in calce al testo depositato alla Camera. Infatti, oltre a chi scrive quale primo proponente, ben 37 furono i firmatari, di tutti i Gruppi parlamentari (ad eccezione di *Südtiroler Volkspartei*, che alla fine però votò la legge e di *Union Valdôtaine*) e tra questi è doveroso menzionare, in particolare, il personale impegno di Piero Angelini e il sostegno di Franco Bassanini, Alfredo Biondi, Antonio Cederna, Giuseppe Galasso, Natalia Ginzburg, Bruno Zevi e di tutti i deputati del Gruppo Verde.

6. *I contenuti essenziali e le conquiste della legge 394/1991. Le parziali omissioni sulle aree protette marine*

La prima, fondamentale conquista della L. n. 394/1991 è senza alcun dubbio rappresentata dalla stessa sua approvazione da parte del Parlamento dopo decenni di tentativi falliti in più legislature nonostante l'autorevolezza culturale e politica dei parlamentari proponenti dei progetti legislativi. Ma a questo "storico" obbiettivo si associa inscindibilmente il superamento della soglia del 10% del territorio nazionale protetto tra aree dello Stato, delle Regioni e di altri soggetti pubblici (come le Università di Camerino e di Pavia) e privati che il convegno, promosso nel 1980 dall'Ateneo Camerte, d'intesa con il WWF Italia e il Comitato Parchi, aveva solennemente additato come obiettivo irrinunciabile da raggiungere per la fine del secolo.

La legge disciplina unitariamente, per la prima volta nell'ordinamen-

to giuridico italiano, l'intera materia delle aree naturali protette terrestri e marine, detta norme e appresta risorse finanziarie per la loro istituzione e per il loro stabile funzionamento, anche delle aree regionali. Sono istituiti i seguenti Parchi nazionali terrestri: a) Cilento e Vallo di Diano (Cervati, Gelbison, Alburni, Monte Stella e Monte Bulgheria), b) Gargano, c) Gran Sasso e Monti della Laga, d) Maiella, e) Val Grande, f) Vesuvio; inoltre, d'intesa con la regione Sardegna, il Parco nazionale di Orosei, Gennargentu e dell'isola di Asinara: qualora l'intesa con la regione Sardegna non si perfezioni entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge è prevista l'istituzione del parco della Val d'Agri e del Lagonegrese (Monti Arosio, Volturino, Viggiano, Sirino, Raparo).

Con l'art. 1, comma 1116, L. n. 205/2017 verranno istituiti anche i Parchi nazionali di Matese e Portofino, comprendente, quest'ultimo, la già istituita area protetta marina della stessa Portofino.

Inoltre, con l'approvazione della L. n. 394/1991, come meglio si illustrerà nel paragrafo che segue, i Parchi nazionali del Pollino, delle Dolomiti Bellunesi, dei Monti Sibillini, dell'Arcipelago Toscano e di Falterona-Campigna e Foreste Casentinesi, che sulla carta erano già stati istituiti, furono posti nelle condizioni di funzionare con un ente di gestione e di esistere permanentemente come parchi operanti.

Infine, è confermato ed ampliato l'elenco delle aree protette marine (alla data odierna solo in parte realizzate) stabilito dall'art. 31 della legge sulla difesa del mare (L. n. 979/1982): risultano inadempienti, nell'attuazione delle previsioni legislative, i Governi che si sono succeduti in trent'anni e a colmare questa lacuna non può sottrarsi l'attuale Ministro della transizione ecologica.

7. *Il superamento dei "Parchi di carta" - Il Delta del Po non è ancora parco nazionale*

Come si è già avuto modo di rilevare nell'opera "Guida all'uso del Parco"¹, senza una legge che prevedesse una copertura finanziaria e una disciplina di organizzazione e di funzionamento ordinario con gli enti parco non sarebbero mai potuti decollare (e così nei fatti accadde) i par-

¹ G. ARCIPRETE, *Guida all'uso del parco*, Roma, 2001, pp. 201-203.

chi nazionali previsti da due disposizioni, episodiche e disorganiche, velleitariamente anticipatrici della L. n. 394/1991, approvate nel 1988 e nel 1989. Esse, anzi, si rivelarono negative perché, dopo l’emanazione dei decreti ministeriali di istituzione, le perimetrazioni provvisorie non furono operative (né potevano esserlo) e per questo suscitarono delusioni là dove avevano alimentato aspettative ed attese concrete nelle popolazioni interessate.

Per mutuare una efficace espressione di Franco Tassi, questi furono “parchi di carta” e praticamente restarono solo promesse di futuri parchi nazionali: infatti la loro effettiva, concreta stabile realizzazione fu possibile solo con l’entrata in vigore della L. n. 394/1991 e con i successivi decreti del Presidente della Repubblica.

Le norme alle quali mi riferisco sono l’art. 18, lettera c) delle disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1989) approvata con L. n. 67/1988 e l’art. 10, L. n. 305/1989, programmazione triennale per la tutela dell’ambiente.

Con la disposizione di cui all’art. 18, L. n. 67/1988 “in attesa dell’approvazione della legge-quadro sui parchi nazionali e le riserve naturali” si prevedeva l’istituzione – con le procedure di cui all’art. 5, L. n. 34/1986 – dei Parchi nazionali del Pollino, delle Dolomiti Bellunesi, dei Monti Sibillini e, d’intesa con la Regione Sardegna, del Parco marino di Orosei “nonché, d’intesa con le regioni interessate, di altri parchi nazionali e interregionali”, applicandosi, per i parchi nazionali così istituiti, in quanto compatibili, le nuove norme vigenti per il Parco Nazionale d’Abruzzo, “in particolare per la redazione ed approvazione dei piani regolatori, per la redazione e l’approvazione dello statuto e per l’amministrazione e la gestione del parco”.

Rileviamo, *per incidens*, che la dizione “piani regolatori” era del tutto impropria anche concettualmente perché un parco va disciplinato da uno strumento di pianificazione (il piano per il parco, secondo la L. n. 394/1991) che, come vedremo più avanti, ha una sua peculiarità e non ha natura urbanistica in quanto disciplina, oltre all’assetto urbanistico, anche la flora, la fauna e le emergenze geologiche.

L’art. 10, L. n. 305/1989, “in attesa del finanziamento ordinario, da disporre con apposito provvedimento legislativo” autorizzava la spesa di 500 milioni per il solo anno 1989 destinata al “primo finanziamento” dei parchi delle Dolomiti Bellunesi, del Delta del Po, di Falterona, Campi-

gna e Foreste Casentinesi, Arcipelago Toscano, Monti Sibillini, Pollino, Aspromonte e Golfo di Orosei richiamandosi, ancora una volta per la procedura di istituzione, all'art. 5, L. n. 349/1986 e regolando la gestione provvisoria dei parchi testè indicati, "in attesa della legge-quadro", sulla base di uno statuto-tipo, adottato d'intesa con le regioni interessate ed approvato con decreto del Ministro dell'ambiente di concerto con il Ministro del tesoro.

La norma di cui all'art. 10, L. n. 305/1989 – pur nella consapevolezza (rispetto all'art. 18 della legge finanziaria 1988) della imprescindibile necessità di una normativa organica che assicurasse, con un finanziamento "ordinario", la continuità dei parchi stessi – persisteva nell'errore di una visione "provvisoria" che accendeva nuove illusioni e speranze, alle quali seguiva in sede locale un inevitabile senso di precarietà, di incertezza, di frustrazione e di insofferenza perché le enunciazioni non trovavano, né potevano trovare, concreti riscontri nella realtà.

Inoltre, per le procedure istitutive, la norma di cui all'art. 5, L. n. 349/1986 – alla quale si richiamavano sia l'art. 18, L. n. 67/1988 sia l'art. 10, L. n. 305/1989 – non era utilizzabile e non poteva costituire un valido supporto normativo. Infatti l'art. 5, comma 1, L. n. 349/1986 si limita a stabilire che il Ministro dell'ambiente può "proporre l'individuazione" dei territori nei quali istituire riserve naturali e parchi di carattere interregionale con riferimento all'art. 83, comma 4, del D.P.R. n. 616/1977: il secondo comma trasferiva al Ministero dell'ambiente il potere di impartire agli enti autonomi e agli altri organismi di gestione dei parchi nazionali e delle riserve naturali statali le direttive necessarie al raggiungimento degli obiettivi scientifici, educativi e di protezione naturalistica verificandone l'osservanza; inoltre al Ministero dell'ambiente veniva attribuita la facoltà di proposta al Consiglio dei Ministri di norme generali di indirizzo e di coordinamento per la gestione delle aree protette di carattere regionale e locale.

È del tutto evidente che i poteri di individuazione e di direttiva, e così pure il trasferimento della vigilanza sulla gestione di quei parchi nazionali che in precedenza operavano nell'ambito del Ministero per l'Agricoltura e le Foreste, non potevano costituire strumento procedurale idoneo sotto il profilo giuridico-legislativo.

Ecco perché si può con sicurezza affermare che soltanto con la L. n. 394/1991 e con i successivi decreti del Presidente della Repubblica

anche i Parchi nazionali, delle Dolomiti Bellunesi, del Monte Falterona, Foreste Casentinesi e Campigna, dell'Arcipelago Toscano, dei Monti Sibillini, del Pollino hanno conseguito, per così dire, una certezza di *status* e un futuro, cessando di essere "parchi di carta" e in una condizione di precarietà.

Nonostante i limiti che abbiamo sin qui delineato, le disposizioni in argomento delle leggi n. 67/1998 e n. 305/1989 hanno il merito di aver riaffermato in sede parlamentare la potestà dello Stato di istituire nuovi parchi nazionali che il D.P.R. n. 616/1977 poteva sembrare aver cancellato.

8. *Con l'applicazione del principio di "leale collaborazione" sono stati superati i conflitti tra Stato, Regioni ed Enti locali*

Nella L. n. 394/1991 all'insegna del principio di "leale collaborazione" si sono superati i conflitti tra fautori del centralismo e sostenitori del regionalismo che avevano contribuito a ritardare l'approvazione della legge medesima.

Negli anni Settanta del secolo scorso c'era chi riteneva che la disciplina dei parchi e delle riserve si inquadrasse nella competenza urbanistica regionale: così affermò Ernesto Tuccari illustrando l'art. 83, D.P.R. 616/1977 sul trasferimento o sulla delega di funzioni statali alle Regioni² e, contemporaneamente, nello stesso Commentario, un altro Autore, Giorgio Pastori, chiosando l'art. 66 dello stesso D.P.R. 616/1977, rilevava che gli interventi di protezione della natura, compresa l'istituzione di parchi e riserve naturali e la tutela delle zone umide, rientrerebbero nella materia "Agricoltura e Foreste"³.

Applicando rigorosamente il "principio di leale collaborazione" (o "cooperazione") fra Stato, Regioni ed Enti locali, affermato da costante giurisprudenza della Corte Costituzionale, la L. n. 394/1991 ha superato le 34 effettive censure di presunta incostituzionalità sollevate in ricorsi

² A. BARBERA, F. BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali. Commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382*, Bologna, 1978.

³ V. A. BARBERA, F. BASSANINI, *op. cit.*, p. 105.

(alla Corte predetta) dalla Provincia autonoma di Bolzano e dalla Regione Sardegna⁴:

Le attività venatorie non possono essere esercitate all'interno di un Parco. Tuttavia, esse sono consentite, per i soli cacciatori residenti nei Comuni del territorio, all'esterno della perimetrazione del parco, nelle così denominate "aree contigue", la cui definizione e statuizione (che non è decollata) compete alle Regioni d'intesa con gli organismi di gestione delle aree naturali protette e con gli enti locali interessati.

Inoltre, sono ammessi prelievi faunistici e abbattimenti selettivi, quando l'ente parco eventualmente accerti che l'eccesso di selvatici all'interno del territorio protetto può comprometterne gli equilibri ecologici.

L'espressa derivazione della L. n. 394/1991 dagli articoli 9 e 32 della Costituzione e l'affermazione costante della Corte Costituzionale della primarietà e assoluta insuscettibilità di subordinazione a qualsiasi altro interesse dei valori ambientali e culturali tutelati dalla Costituzione comporta, tra l'altro, che il piano per il parco (attraverso la zonazione esso stabilisce le diverse destinazioni e gradi di tutela del territorio protetto), è sovraordinato agli altri strumenti di pianificazione.

L'Ente parco ha personalità di diritto pubblico, sede nel territorio del parco, è sottoposto alla vigilanza del Ministero dell'Ambiente ed è (o meglio, era originariamente) formato da dodici componenti, poi ed ora ridotti a nove oltre al Presidente nominato dal Ministro dell'Ambiente d'intesa con i presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento o Bolzano a seconda della competenza territoriale.

Tra le emergenze negative non possiamo sottacere che – per quanto si riferisce al Delta del Po nel Veneto e in Emilia-Romagna – il testo legislativo originariamente proposto non è stato integralmente confermato nel corso del dibattito parlamentare. Infatti un emendamento, approvato al Senato, ha escluso dall'elenco dei Parchi nazionali terrestri il Delta del Po, la cui sorte è stata affidata ad una futura intesa delle Regioni Emilia Romagna e Veneto tra le stesse e con lo Stato: intesa che non è mai intervenuta benché si tratti della più vasta zona umida italiana inclusa da UNESCO nel progetto *Man and the Biosphere* - MAB, comparabile, per rilevanza naturalistica, ecosistemi e biodiversità, alle foci del Danubio in Romania, del Guadalquivir in Spagna e del Rodano in Francia dove la

⁴ Corte Cost. 9 luglio 1992, n. 366.

preservazione dei valori naturalistici e paesaggistici è perseguita e convive con un turismo ricco e nel contempo correttamente disciplinato e rispettoso del patrimonio da conservare.

Inoltre, nella discussione parlamentare incontrò l'opposizione istituzionale (che prevalse) del Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste la dipendenza non solo funzionale ma anche gerarchica, in capo alla direzione del Parco, dei forestali preposti alla sorveglianza.

Infine, in materia di nulla osta del Parco per attività, interventi ed opere all'interno della perimetrazione dell'area protetta, la previsione originaria del silenzio-rifiuto fu sostituita, tra contrasti, dal silenzio-assenso, con la conseguenza che, nel caso di eventuali affollamenti nella presentazione di progetti, anche di natura invasiva e lesiva, uno o più degli interventi ottengono l'approvazione tacita nel caso di mancato perfezionamento dell'istruttoria dell'ente parco entro il termine prestabilito.

9. I commenti in Italia e all'estero sulla legge 394/1991

La legge 394/1991 fu esaminata, discussa e approvata nelle competenti Commissioni permanenti di merito della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica in sede legislativa e il provvedimento transitò per l'Aula del Parlamento solo per i voti finali.

Durante la prima approvazione, avvenuta nella seduta della Commissione Ambiente e Lavori Pubblici della Camera dei Deputati il 4 ottobre 1991 (per i cattolici, non a caso, nel giorno anniversario della nascita di Francesco d'Assisi, patrono dell'Ecologia) il ministro dell'ambiente del tempo, il Senatore Prof. Giorgio Ruffolo volle essere presente e nel suo intervento definì "storico" l'evento perché dall'istituzione del Regno d'Italia era attesa una normativa che disciplinasse, unitariamente e organicamente, una materia così importante per la conservazione degli ecosistemi, della biodiversità e per le nuove attività lavorative nelle strutture degli enti di gestione e nell'indotto del turismo naturalistico. Una ricerca del 1990 della Società di Studi Economici Nomisma, di cui il Prof. Romano Prodi era Presidente del Comitato scientifico, dimostrò la ricaduta positiva sull'economia locale del Parco Nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise.

Valutazione positiva sulla legge espresse l'onorevole prof. Piero Angelini, sottosegretario di Stato al Ministero dell'Ambiente, che durante

l'intero *iter*, accidentato e denso di insidie, della discussione parlamentare, era intervenuto spesso con decisiva efficacia riuscendo a superare gli ostacoli che di tanto in tanto venivano frapposti da varie parti.

Per il costituzionalista Prof. Giampiero Di Plinio, che dedicò e dedica un vasto impegno agli aspetti giuspubblicistici della protezione della natura, la L. n. 394/1991 rappresenta la più valida normativa sulle aree protette a livello planetario, per il compianto botanico prof. Francesco Corbetta la legge “si sta rivelando la più importante conquista in campo ambientale conseguita dal nostro Paese in questo scorcio di secolo”; lo storico americano James Sievert, autore di un'importante monografia sulle origini della conservazione della natura in Italia, così si esprime: “Act 394 is one of Europe's most advanced laws for regulating nature reserves” (“la legge 394 è una delle più avanzate normative europee per la conservazione della natura”). Nel 1994 OCSE, l'Organizzazione Mondiale per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, ebbe a manifestare un pieno apprezzamento per le leggi italiane 394/1991 sulle aree protette e n. 157/1992 sulla disciplina della caccia, affermando: “The Framework Law on Protected Areas, in 1991, and the Law on Hunting, in 1992, have given fresh impetus to nature conservation. Together, these two laws provide Italy with a very modern concept of nature protection”⁵ (“l'impostazione strutturale della legge sulle aree protette del 1991 e quella sulla caccia del 1992 hanno impresso uno slancio impetuosamente fresco alla conservazione della natura. Insieme queste due leggi hanno dotato l'Italia di una modernissima concezione della protezione della natura”).

10. *Principali modifiche alla legge 394/1991*

Dopo l'approvazione nel 1991 della L. n. 394, in più occasioni pubbliche ed in particolare in un'intervista al giornalista Valter Giuliano sul periodico *Parchi*⁶ del quale era direttore, lo scrivente ebbe a prevedere che i tentativi di scardinare l'impianto normativo si sarebbero reiterati più volte perché la legge era in anticipo sui tempi per il livello generale, culturale ed etico-politico, della nostra classe dirigente e delle nostre

⁵ OECD, *Environmental Performance Reviews: Italy*, Parigi, 1994.

⁶ V. GIULIANO, *Voci verso la III Conferenza*, in *Parchi*, 2007, p. 36-40.

comunità (dimostrato, ad esempio, dalla diffusa aspirazione a condoni edilizi-urbanistici o dall'accettazione dell'inquinamento di Città tra le più affascinanti del mondo come Venezia, Mantova, Ravenna e Ferrara), salvo i dissensi di alcune frange, minoritarie nella società, di validi appartenenti ad associazioni di tutela e a eroici comitati locali formati e sostenuti economicamente da cittadini con i proprii risparmi.

E, infatti, a più riprese, non sono mancati gli assalti all'integrità della L. n. 394/1991: alcuni sono andati a segno come l'abolizione del Comitato Stato-Regioni e della Consulta Tecnica per le Aree Naturali Protette che in dieci anni di vita aveva svolto un'attività consultiva intensa e preziosa indirizzando al Ministro dell'Ambiente di turno anche pareri di propria iniziativa che erano normativamente consentiti ma forse furono talvolta più subiti che graditi; così anche, per quanto riguarda le modalità per la nomina del Direttore del Parco che nel testo inizialmente proposto doveva avvenire per titoli ed esami, mentre poi è rimasta la procedura concorsuale per soli titoli e il direttore è scelto in una rosa di tre candidati proposti dal Consiglio direttivo tra soggetti iscritti all'Albo degli idonei alla Direzione.

Altri tentativi di travolgere la legge, più penetranti e invasivi, sono invece rientrati. Auspice Desideria Pasolini Dall'Onda che fu tra i soci fondatori di Italia Nostra, una delegazione (di cui lo scrivente faceva parte) si incontrò con il Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi per sventare una manovra volta ad autorizzare l'esercizio della caccia nei Parchi che, oltre alla contraddizione intrinseca di attività venatorie in un ambito territoriale destinato alla salvaguardia e alla conservazione della fauna selvatica, avrebbe infranto le Convenzioni Internazionali sulla difesa della fauna selvatica medesima e delle zone umide, sottoscritte anche dallo Stato italiano: il che avrebbe esposto l'Italia a una grave censura internazionale.

L'offensiva più insidiosa di una parte della società politica prese corpo nel 2016 quando il disegno di legge di un senatore fu approvato in prima lettura dal Senato ma poi non ebbe seguito per l'iniziativa apprezzabile di Giorgio Boscagli e di Francesco Mezzatesta, che costituirono il cosiddetto Gruppo dei Trenta, autore di un appello, allarmato e documentato, alle istituzioni, a cominciare dal Parlamento e dal Governo, tramite le associazioni di protezione ambientale e il periodico OASIS che riuscì a bloccare una serie di proposte che miravano –ad esempio- a

compensare con *royalties* agli enti parco l'invasione di attività degradanti per l'ambiente e la salute o ad inserire rappresentanti di associazioni di categorie economiche nei consigli direttivi dei parchi nazionali a scapito della presenza di qualificati esperti designati dalla comunità scientifica e dall'associazionismo naturalistico e chiedendo che i Presidenti non venissero scelti tra adepti dei partiti politici come tali ma tra persone specificamente competenti, esperte e indipendenti.

Più recentemente, in positivo si può registrare che in un provvedimento del 19 maggio 2020 sono state approvate procedure più semplici, più veloci e meno macchinose per la nomina dei presidenti e dei consiglieri dei Parchi nazionali e si è introdotta la parità di genere nei consigli direttivi.

Inoltre, per i Parchi nazionali sono state istituite le cosiddette Zone Economiche Ambientali (Z.E.A.) in cui si prevedono agevolazioni e vantaggi fiscali per i soggetti privati che intendano avviare nella zona consentita del parco attività imprenditoriali ecosostenibili come quelle di guide escursionistiche ambientali e di guide del parco (riconosciute). La doglianza, che è stata opportunamente sollevata, riguarda l'esclusione dei parchi regionali dal beneficio particolare delle Z.E.A.

I benefici anzidetti si aggiungono a quelli che già la L. n. 394/1991 aveva apprestato con l'art. 7 assicurando la precedenza nei finanziamenti pubblici di una serie di opere a favore dei Comuni e Province ricadenti nel territorio del parco.

Bibliografia

- AA.VV., *Parchi e Aree Naturali Protette*, a cura di Giovanni Cordini, Padova, 2000.
- AA.VV. *L'avevamo detto...*, a cura di Graziano Ramina e Riccardo Ceruti, Vicenza, 2019.
- AGLIATA, CINGOLANI e FERRARETTO (a cura di), *Progetto Ambiente, la progettazione ambientale e gli interventi nelle aree naturali protette*, Roma, 1998.
- ALIBRANDI e FERRI, *I beni culturali ed ambientali*, Milano, 1978.
- AMENDOLA (a cura di), *Lezioni di legislazione ambientale*, Rimini, 1986.
- ARCIPRETE (a cura di), *Guida all'uso del parco*, Acli Anni Verdi e Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio, seconda edizione, editoriale Aesse, Roma, 2001.
- BARBERA e BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali. Commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382*. Bologna, 1978.
- BENVENUTI e PAVAN, *Riserve naturali italiane*, Como, 1971.
- CAPACCIOLI e SATTA, *Commento al D.P.R. 616/77*, Milano, 1980.
- CARAVITA, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna, 1990.
- CASSOLA, *La conservazione della natura in Italia: situazione legislativa e aspetti giurisprudenziali*, in Atti del III Simposio Nazionale sulla Conservazione della Natura, Bari, 1973, I, p. 243.
- CASSOLA, *Parchi nazionali e regioni. Contributo alla soluzione di un problema aperto*, in Atti del IV Simposio Nazionale sulla Conservazione della Natura. Bari, II, 1974, p. 177.
- CASSOLA, *Battaglie giudiziarie per il Parco nazionale d'Abruzzo, alcuni aspetti giuridici della conservazione della natura nei parchi nazionali*. Ente autonomo Parco nazionale d'Abruzzo, Studi per la conservazione della natura, n. 1, Roma, 1976.
- CASSOLA, *Conflitti di pubbliche competenze nei parchi nazionali, alcuni esempi significativi del parco nazionale d'Abruzzo*, in Atti del V Simposio Nazionale per la Conservazione della Natura, Bari, 1977, I, p. 249.
- CASSOLA, *Parchi e riserve naturali: problemi giuridico-istituzionali*, in Atti del Convegno nazionale Strategia '80 per i parchi e le riserve d'Italia, Camerino, 1983, 4, p. 33.
- CASSOLA, *Le proposte di legge-quadro per i parchi nazionali, il caso del*

- Parco nazionale del Gran Paradiso*, estratto dagli Atti del Convegno Parchi e popolazioni locali, Aosta, 1985.
- CASSOLA, *Parchi e aree protette regionali, provinciali, locali e di altri enti*, in *Parchi e aree protette in Italia*, Atti dei Convegni Lincei, n. 66, Roma, 1985, p. 121.
- CENCINI, *La politica dei parchi nel nuovo Sud Africa: dall'apartheid ecologica alla democrazia della conservazione*, in "Terra d'Africa", VII, Milano, 1998.
- CERUTI, *Aree naturali protette*, Rozzano-Milano, 1996.
- CERUTI, *Ma gli italiani amano il paesaggio?*, Bassano del Grappa, 2015.
- CORBETTA, *I movimenti portatori di interessi ambientali*, in Atti dei Convegni Lincei, Accademia Nazionale dei Lincei, Roma, 1986, p. 115.
- CORDINI (a cura di), *Parchi e aree naturali protette. Ordinamenti e gestione*, Padova, 2000.
- CRISAFULLI e PALADIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990.
- DACLON, *La politica delle aree protette*, Rimini, 1990.
- DESIDERI e GRAZIANI (a cura di), *I Parchi nazionali. Problemi giuridici e istituzionali*, Milano, 1998.
- DI PLINIO, *Diritto pubblico dell'ambiente e aree naturali protette*, Torino, 1994.
- GAMBINO, *I parchi naturali: problemi ed esperienze di pianificazione nel contesto ambientale*, Roma, 1991.
- GAMBINO, *I parchi naturali europei. Dal piano alla gestione*, Urbino, 1994.
- GRAZIANI (a cura di), *Parchi nazionali e Regioni. Materiali per la Legge-Quadro*, Roma, 1981.
- FERRI, *Parchi*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXI, Milano, 1981, p. 623.
- FIORITTO, *Parchi nazionali e regionali*, Roma, 1981.
- FUZIO, *I nuovi beni paesistici*. Manuale di tutela del paesaggio, Rimini, 1990.
- GILLIERON, *Le Parc National Suisse*, Lausanne-Paris, 1996.
- GUGLIELMINETTI, *Gestione e ordinamento delle aree naturali protette in Svezia*, in *Parchi e aree naturali protette*, a cura di Giovanni Cordini, Padova, 2000.
- HARROY, TASSI, PRATESI e PEDROTTI, *Les Parcs Nationaux*, 1975
- HARROY, *Historie et importance des réserves naturelles dans le monde*, L'uomo e l'ambiente, Camerino, 1983, p. 11.

- I.U.C.N., *Tenth General Assembly*, II, Morges, 1970.
- I.U.C.N., *Second World Conference on National Parks*, Morges, 1974.
- I.U.C.N., *World conservation strategy: living resource conservation for sustainable development*, Gland, 1975.
- LACHAUX, *Les parcs nationaux*, Paris, 1980.
- LIMITI (a cura di), *Ricerca sui beni culturali*, Camera dei Deputati, I, Roma, 1975.
- MADDALENA, *Danno pubblico ambientale*, Rimini, 1990.
- MELI, *La conservazione della natura nella legislazione regionale*, Milano, 1986.
- MOSCHINI, *La legge quadro sui parchi. I nuovi compiti dello Stato, delle regioni e degli enti locali. Commento alla legge 6 dicembre 1991, n. 394*, Rimini, 1992.
- MOSCHINI, *Parchi al bivio*, Quaderno del Giornale dei Parchi, Forlì, 2002.
- NATIONAL PARK SERVICE, *First World Conference on National Parks*, Washington, 1964.
- NICCOLINI, *Parco Nazionale d'Abruzzo: un modello aziendale e manageriale di parco naturale. L'Ente Parco tra pubblica amministrazione ed azienda no profit*, Roma, 1998.
- NOMISMA - WWF ITALIA, *Parco Naturale ed economia locale*, Bologna, 1990.
- OSTI, *La natura in vetrina*, Milano, 1992.
- PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 1992.
- PARCO NAZIONALE D'ABRUZZO, *La pianificazione del Parco Nazionale d'Abruzzo*, dossier "Natura Protetta", 1999.
- PASTORI, in AA.VV. *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali. Commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382*, a cura di Augusto Barbera e Franco Bassanini, Bologna, 1978, p. 405.
- PEDROTTI (a cura di), *La società Botanica italiana per la protezione della natura (1988-1990)*, Camerino, 1992.
- PEDROTTI (a cura di) *I parchi nazionali nel pensiero di Renzo Videsott, L'uomo e l'ambiente*, Camerino, 1996.
- PEDROTTI, *Il fervore dei pochi*, Temi, Trento, 1998.
- PEPE, *Gestione e ordinamento delle aree naturali protette in Canada*, in *Parchi e aree naturali protette*, a cura di Giovanni Cordini, Padova, 2000.
- PICCIONI, *Il volto amato della patria. Sul primo movimento italiano per la tutela della natura (1883-1934)*, Camerino, 1999.

- PICCIONI, *La natura come posta in gioco. La dialettica tutela ambientale-sviluppo turistico nella storia della "regione dei parchi*, in *Storia dei Parchi. Le regioni*, a cura di Massimo Costantini e Costantino Felice, Einaudi: 921-1074, Torino, 2000.
- POSTIGLIONE, *Il diritto dell'ambiente*, Napoli, 1981.
- POSTIGLIONE, *Manuale dell'ambiente*, Roma, 1984.
- POSTIGLIONE e PIRRO, *The governance of Parks and protected areas in Australia*, in *Parchi e aree naturali protette*, a cura di Giovanni Cordini, Padova, 2000.
- PREDIERI, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, 1969.
- SAINI, relazione svolta nel corso del simposio internazionale "Camerino 2000. Millennium Parks", Camerino, 2000.
- SALMI, *Diritto dell'ambiente*, Milano, 1989.
- SANDULLI, *Natura ed effetti dell'imposizione di vincoli paesistici*, Atti del Convegno di studi giuridici sulla tutela del paesaggio (Sanremo 8-10 dicembre 1961), Milano, 1963.
- SERRANI, *La disciplina normativa dei parchi nazionali*, Milano, 1971.
- SERRANI, *Parchi naturali e regioni ordinarie*, Milano, 1976.
- SIEVERT, *The origins of nature conservation in Italy*, Berna, 2000.
- TASSI, *Parchi nazionali*, Italia Nostra Educazione, Firenze, 1979.
- TUCCARI, in AA.VV., *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali. Commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382*, a cura di Augusto Barbera e Franco Bassanini, Bologna, 1978, p. 464.
- VALDRÈ e PRANZINI (a cura di), *La gestione dei parchi e delle aree protette*, Roma, 1991.
- VIOLA (a cura di), *Pianificazione e gestione di parchi naturali*, Milano, 1988.

Interventi sul trentesimo anniversario della legge quadro sulle aree protette

AA.VV.

A chi il compito di mettere a fuoco i risultati di quella stagione effervescente ed entusiasmante che portò all'approvazione – assai travagliata – della Legge Quadro sulle Aree Protette (la 394/91)? A chi se non a Gianluigi Ceruti che di quel passo avanti della Nazione fu l'infaticabile tessitore?

In quegli anni il Paese sembrò essersi accorto di essere il “più bello del mondo”.

Ricordo Ceruti a prendere spunti e idee al nostro (all'epoca ero lì) Parco Nazionale d'Abruzzo, alternandosi col complice Antonio Cederna: onore al merito di quei parlamentari che ebbero l'onestà intellettuale di andare a documentarsi “sul campo”, come facciamo noi biologi e naturalisti. Oggi dove stanno?

Ceruti ha però anche il coraggio di parlare del trentennale della “sua” Legge Quadro senza autocompiacimenti. Non ne fa solo una celebrazione (che comunque quel testo proiettato verso il futuro merita) da anniversario, anzi pone in evidenza quali e quanti mancati adempimenti, tentativi di snaturamento, interpretazioni di comodo che la 394/91 ha subito nel corso degli anni. Un compito amaro ma necessario e per il quale la sua lucidità merita ancora un “grazie”.

Parchi (Delta del Po? Gennargentu?) mai istituiti per le riluttanze di Regioni convinte di essere Stati autonomi; Aree Marine Protette rese palestra per giochetti pirotecnici fra amministratori locali invece che equiparate ai Parchi Nazionali (come doveva e deve ancora essere); percorsi per le nomine di direttori non troppo “fastidiosi”; piani dei parchi – fondamentali per la gestione del territorio protetto – oculatamente (tanti!) mai varati; risse fra i partiti per assicurarsi poltrone presidenziali e consiliari ... indipendentemente dalle competenze ambientali.

Ma, ad onta di tutto questo, credo che, insieme con Gianluigi Ceruti, si debba ancora essere orgogliosi di uno strumento come la 394/91: venti anni prima che venisse inventato il termine “biodiversità” tracciò una strada per interpretarne senso e valore.

Ai nostri figli resta il compito di costruire su quelle solidissime fondamenta.

Giorgio Boscagli¹

La legge 394/1991 sui Parchi nazionali e sulle altre aree protette terrestri e marine – di cui ricorre quest’anno il trentesimo anniversario – non ha solo favorito la conservazione della natura e della biodiversità, ma ha avuto un effetto benefico sull’economia delle aree protette, indicata spesso dagli analisti come l’*effetto parchi*, cioè la capacità di generare valore economico e sociale con imprese localizzate in questi territori e la produzione di beni fruibili dall’intera collettività, anche al di fuori dei parchi stessi.

L’effetto Parco non c’è dubbio che negli Stati Uniti funzioni: qui il calcolo delle ricadute economiche delle riserve naturali è oggetto di una puntuale analisi eseguita ogni anno, frutto di un *mix* di crescita economica, sostenibilità ambientale, produzioni di qualità, rispetto dei saperi e delle tradizioni. Si calcola che per ogni dollaro investito, il sistema Parchi degli Stati Uniti ne produca 12, contribuendo così all’economia nazionale con ben 40 miliardi di dollari.

Ma anche in Italia non mancano rapporti di questo tipo. Per esempio, la tutela dell’orso nel Parco d’Abruzzo si è rivelata un importante investimento economico prima ancora che un dovere morale, grazie a quel milione e mezzo di turisti che comprano *gadget*, mangiano nei ristoranti, dormono in hotel e residence. Nel Trentino, dove si è visto un rifiorire dell’economia legata alle strutture ricettive, al turismo e alla ristorazione, la Provincia Autonoma ha calcolato che il 14% dei visitatori arriva proprio per godere delle bellezze dei parchi. Ma anche nel resto dei parchi italiani le attività legate al turismo dimostrano di essere un *business*.

In un rapporto del ministero dell’Ambiente è stato stimato che i par-

¹ Biologo, già Ispettore di Sorveglianza del Parco Nazionale d’Abruzzo, Direttore del Parco Regionale Sirente-Velino e del Parco Nazionale delle Foreste Casentinesi.

chi generano un fatturato, diretto e indiretto, superiore ai 9 miliardi di euro annui, con un livello di occupazione pari a 86mila posti di lavoro, che spaziano nei settori del turismo, dell'agricoltura, dell'artigianato e del commercio.

Una natura di grande bellezza, rispettata e tutelata, è capace di creare benessere, qualità ambientale e ricchezza.

Carlo Cencini²

Con l'entrata in vigore sul finire del 1991 della legge 394 e, pochi mesi dopo, nel 1992, della legge 157, nota come legge quadro sulla caccia, in Italia si apre un capitolo del tutto nuovo nella tutela della fauna selvatica. Con la 157 la fauna selvatica diviene *res publica* e subentrano varie limitazioni all'attività venatoria, con la 394 si inseriscono nelle finalità delle aree protette la tutela della fauna selvatica e degli equilibri ecosistemici, la promozione della ricerca scientifica e, con una grande intuizione per l'epoca, anche la possibilità di interventi per il riequilibrio faunistico nei parchi, mediante prelievi selettivi.

Dopo trent'anni dall'entrata in vigore della legge il bilancio che si può trarre sulla tutela della fauna è indubbiamente positivo. In questo arco di tempo in Italia non si è estinta alcuna specie di vertebrato terrestre e specie iconografiche della fauna italiana hanno incrementato numericamente la popolazione sul territorio nazionale. Il Lupo è passato dai poco più di 100 esemplari degli anni '70 ai circa 2000 attuali, con una distribuzione che copre ormai l'intera catena appenninica e ha raggiunto le Alpi; la Lontra, ridotta ai minimi termini all'inizio degli anni '90 con pochi nuclei isolati, ha riconquistato aste fluviali da cui era scomparsa e mostra una distribuzione più ampia e continua; l'Orso bruno marsicano conta oggi circa 60 esemplari molti dei quali monitorati con radiocollari e la sottospecie nominale presente sulle Alpi ha oggi ricolonizzato parte delle Alpi centrali. La ripresa numerica vale anche per altre specie di mammiferi meno iconici: il Barbastello, ad esempio, un chiroterro forestale, si è salvato in seguito alle azioni di tutela dei faggi secolari operata dal Parco Nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise; il Camoscio appenninico e lo Stambecco devono la loro

² Già professore ordinario di Geografia presso l'Università di Bologna.

salvezza alle azioni di salvaguardia, rispettivamente dei parchi appenninici e alpini. Il ritorno di specie di uccelli estinti nel nostro Paese, come il Gipeto sulle Alpi, il Grifone su Alpi e Appennini, il Falco pescatore sulle coste toscane, così come la riproduzione del Fenicottero e della Cicogna bianca sono solo alcuni dei casi più eclatanti di successo della conservazione dell'avifauna nelle aree naturali protette. A questo si aggiungano i tanti interventi di riequilibrio faunistico degli ecosistemi. Ciò ha consentito di operare reintroduzioni di ungulati scomparsi da vaste zone dell'Appennino per diversificare la dieta del Lupo, riducendo la pressione sugli animali d'allevamento, fare azioni di controllo sulle popolazioni di Cinghiale, de-rattizzare alcune isole al fine di garantire la riproduzione di uccelli marini rari come la Berta minore mediterranea.

Insomma, un bilancio positivo, sebbene non manchino criticità e difficoltà. Abbiamo diverse specie ancora fortemente minacciate di estinzione, mancano all'appello importanti parchi come il Delta del Po e il Matese, vanno potenziate nelle piante organiche le figure professionali con competenze naturalistiche e conservazionistiche, competenze che andrebbero richieste anche per le nomine ai vertici degli enti parco.

Maurizio Fraissinet³

Galeotto fu il falco pellegrino, l'uccello più veloce del mondo. Quel rapace, quando mira a una preda, si lancia in picchiata a oltre 320 chilometri orari e centra il suo obiettivo, in genere un piccione o una tortora. Quando, invece, la preda è in un gruppo, l'infallibile predatore del cielo si confonde e corre il rischio, precipitando, di sbagliare bersaglio.

Direte voi: che c'entra il falco pellegrino con la trentennale legge 394/1991 sulle aree naturali protette? C'entra, perché quando l'editore Giorgio Mondadori chiamò me, allora 36enne direttore del settimanale politico di attualità *L'Europeo* per affidarmi la direzione del mensile di natura e civiltà *Airone*, riflettendo all'attenzione prioritaria da porre sull'attività del Parlamento, mi convinsi di concentrare l'attenzione su una "preda" legislativa che l'Italia reale aspettava da tanti anni: la legge

³ Biologo, ornitologo, già Presidente del Parco Nazionale del Vesuvio e Commissario del Parco Regionale del Matese.

sui parchi e sulle aree protette del *bel Paese* di Antonio Stoppani, invocata dalle associazioni ambientaliste ma anche da grandi firme della cultura italiana, da Antonio Cederna a Natalia Ginzburg.

Nacque così la proposta che avanzai all'allora deputato Gianluigi Ceruti (avvocato e vice presidente di Italia Nostra, già segnalatosi per le sue molteplici iniziative per la tutela dell'ambiente e dei beni culturali: cito, per tutte, le battaglie contro le cave euganee, gli inquinamenti da concrete e le megastrade inutili, oppure a favore del Grande Parco del Delta del Po, della difesa del suolo e dell'occupazione nell'industria verde) di raccontare sulle pagine di *Airone*, mese dopo mese, il cammino di un progetto di legge, quello che sarebbe sfociato nella legge 394, per individuare immancabili tensioni, insidiosi ostacoli e virtuose soluzioni di una riforma tanto attesa. Gianluigi si segnalò per il rigoroso e divulgativo racconto del *cammino di una legge* (questo era il titolo della rubrica che gli affidai), diario costante e pregevole opera di cesello politico che furono coronati dal successo e festeggiati con una finale serie straordinaria di mappe dei parchi nazionali donate ai nostri lettori.

C'è un momento chiave nel "dietro le quinte" di quella collaborazione insolita tra un giornale e un sapiente e paziente parlamentare e sono contento di rievocarlo in questa sede. Immaginate di riportare indietro la macchina del tempo e di trasferirci a Roma, alla vigilia di Natale del 1988. Quel giorno salimmo al Quirinale per incontrare l'allora presidente della Repubblica, Francesco Cossiga. Eravamo in sette. Ritrovo i nomi nel mio taccuino dell'epoca: io e Ceruti, Fulco Pratesi e Arturo Osio (fondatori del Wwf Italia), l'allora segretario nazionale di Italia Nostra Antonio Iannello, lo storico direttore del Parco nazionale d'Abruzzo Franco Tassi e il botanico Franco Pedrotti, che ha dedicato una vita alla protezione della natura.

Il capo dello Stato si dimostrò preparatissimo sui precedenti progetti di legge, andati a vuoto. E, proprio per via dei precedenti storici, dimostrò un grande scetticismo sull'avanzata di quel progetto di legge che vedeva in Ceruti il primo firmatario. "La vostra assomiglia più a un'utopia!", arrivò a definirlo. Gli risposi con le parole di Oscar Wilde: "Presidente, io dirigo una rivista che ha nella geografia il suo asse portante e una carta del mondo che non contiene il Paese dell'Utopia non è degna nemmeno di uno sguardo. Ci aiuti a veder nascere la primavera dei parchi". Cossiga parve colpito da quel rimprovero "letterario". Riprese la parola: "Non volevo scoraggiarvi, comunque io ce la metterò tutta, da

sardo tignoso, perché il vostro disegno utopistico possa avere successo. Lei, Ceruti, vada pure avanti. E io, quel che prometto, lo manterrò”.

Fu allora che spuntò la proposta di dedicare una pagina del tradizionale, vicino discorso di fine anno ai beni culturali e anche ai parchi. Cossiga ci assicurò che l'avrebbe fatto.

La mattina del 31 dicembre il suo più stretto collaboratore al Quirinale, l'ambasciatore Ludovico Ortona, ci fece anticipare per telefax, a Ceruti e a me, quella pagina che poi il presidente avrebbe letto nel messaggio televisivo agli italiani: “... *Realizzare un efficace sistema di Parchi nazionali e riserve naturali significa rispondere a una domanda di natura sempre più intensamente avvertita e significa contribuire a ricostruire una nuova primavera anche nel nostro ambiente, che è la casa di tutti*”.

Fu un bel gesto e di questo gli fummo, e gli siamo, molto grati.

Salvatore Giannella⁴

Gran Paradiso e Abruzzo si preparano a celebrare, insieme, l'anniversario centenario della loro istituzione. Furono tra il dicembre del 1921 e il gennaio del 1922 i primi parchi nazionali italiani.

Era l'avvio di una politica, sempre claudicante, che contraddistingue, tuttora, il destino delle aree protette, mai definitivamente affermatesi come necessità imprescindibile per la tutela della ricca e preziosa biodiversità della penisola, unica garanzia di futuro.

Furono necessari settant'anni prima che il nostro Paese, o meglio il suo Parlamento, si convincesse della necessità di normare la materia, nel frattempo rafforzata dalla nascita dei parchi regionali.

Dopo decenni di attesa da parte del mondo scientifico e ambientalista, la legge, proposta e fortemente perseguita da Gianluigi Ceruti, che infine approdò all'approvazione del Parlamento il 6 dicembre 1991 non poteva che essere accolta *magno cum gaudio*.

Ma subito si intuì che non si trattava di un approdo, ma di un travagliato inizio di viaggio, ostacolato da ignoranti e sfrontate opposizioni, ma anche dalle sirene del pensiero predominante assoggettato al mercato che ha contaminato l'intera comunità umana e che attribuisce valore solo a ciò che

⁴ Già Direttore de *L'Europeo* e di *Airone*.

produce ricchezza immediata, indifferente ai vantaggi di lungo periodo che alcune azioni portano in sé a favore dei beni comuni e dell'intera collettività.

Il vero *green pass* per le generazioni che verranno.

Vittime, dunque, anche i parchi e le aree protette di una visione tutta economicistica che ora, drammaticamente, riceve il conto della sua insipienza.

Per questo è necessario continuare l'impegno perché la legge venga applicata in tutte le sue parti e soprattutto per continuare a respingere quelle ipotesi di revisione che ne svilirebbero valori e visione.

A Gianluigi e a coloro che sostennero la storia che qui ci racconta deve andare la gratitudine di tutti. Per ciò che ha fatto e per quello che ne può derivare.

Valter Giuliano⁵

Credo che nessuno, nella esigua squadra di coloro che si sono battuti per tanti anni in difesa della natura, possa dimenticare la data del 6 dicembre 1991.

Un avvenimento che può essere considerato l'apice e il fulcro di un'azione che ha portato l'Italia - con tutti i problemi a questa storia collegati - a far passare lo striminzito 0,6% di territorio protetto nel 1965 agli oltre 25 Parchi Nazionali e centinaia di altre aree tutelate che oggi coprono quasi il 20% della superficie del Paese.

Il varo della Legge Quadro per i Parchi Nazionali altre Aree protette del 1991 è stato in grandissima parte merito di Gianluigi Ceruti che - assieme ad un impegno appassionato nelle associazioni ambientaliste e deputato nel partito dei Verdi - in tanti anni ha operato (anche da giurista e storico) per il risultato che gli ha fatto attribuire il meritato titolo di "Padre dei Parchi Nazionali d'Italia".

Fulco Pratesi⁶

⁵ Già Presidente del Parco Regionale del Po-Collina Torinese e Assessore alla Cultura, ai Parchi e alla Montagna della Provincia di Torino.

⁶ Fondatore e Presidente onorario del *WWF Italia*.

Non credo ci sia molto da aggiungere alla magistrale e completa ricostruzione delle vicende italiane riguardanti la conservazione della natura e l'istituzione dei parchi naturali, elaborata in occasione del trentesimo anniversario della Legge Quadro 394/91 dall'Onorevole Gianluigi Ceruti, peraltro primo e più autorevole firmatario e sostenitore della stessa.

Vorrei qui ribadire che grazie a questa legge, finalmente approvata nel 1991, dopo circa trent'anni di discussioni e polemiche, non solo politiche, è stato possibile – con la istituzione di tanti parchi nazionali, parchi regionali e riserve naturali terrestri e marine – vincere e superare di gran lunga la famosa “Sfida del 10%” lanciata a Camerino nel 1980.

Personalmente vorrei inoltre qui ricordare, in particolare, il grande contributo offerto, negli anni settanta e ottanta, dalla bella squadra di amministratori, dirigenti, tecnici e ricercatori del Parco Nazionale d'Abruzzo che, in giro per l'Italia con incontri, dibattiti, conferenze e convegni, per anni ebbe modo di presentare la propria esperienza di area protetta moderna e funzionale, con molteplici sperimentazioni dirette e concrete “sul campo”, ovvero sul proprio territorio, di istituti che sarebbero diventati le colonne portanti della legge.

Si pensi soltanto, a tal riguardo, alla *Comunità del Parco* – riunita per la prima volta nel 1977 –, al *Piano di Zonazione* del 1984, all'*Area Contigua (Zona di Protezione esterna)* e alla prima *Riserva Integrale* di inizio anni Settanta, alla Gestione delle Foreste d'intesa con i comuni, alla concreta ed efficace collaborazione con le comunità locali. Senza dimenticare infine la costante assistenza prestata alle diverse commissioni parlamentari, nelle loro molteplici visite al Parco, volte soprattutto a “toccare con mano” questa realtà-modello in continua e positiva evoluzione sul piano della conservazione della natura e della proposta di un diverso sviluppo locale, alternativo alla speculazione e alla aggressione territoriale proprie di quegli anni.

Giuseppe Rossi⁷

⁷ Già Presidente del Parco Nazionale d'Abruzzo e Presidente del Parco Nazionale Gran Sasso-Laga.

I diritti di chi vive ai margini del bosco

TULLIO SCOVAZZI

Come si è già avuto di ricordare presentando un'altra importante sua pronuncia¹, il Comitato dei Diritti Umani, istituito con il Patto internazionale sui diritti civili e politici (New York, 1966)², può, tra l'altro, esaminare comunicazioni di individui che ritengono di avere subito ad opera di uno Stato parte una violazione dei diritti loro garantiti dal Patto stesso³. Se la domanda è ammissibile, alla fine della procedura il Comitato esprime le sue constatazioni in proposito (*constatations* nel testo ufficiale francese, *views* in quello inglese, *observaciones* in quello spagnolo). Le sfumature terminologiche non cambiano la sostanza delle cose, vale a dire la circostanza che l'atto adottato dal Comitato non ha carattere vincolante, per quanto autorevole esso sia.

Le constatazioni qui di seguito parzialmente riprodotte (nel testo originale spagnolo) confermano la particolare attenzione che gli organi internazionali di tutela dei diritti umani oggi dedicano ai diritti spettanti ai popoli indigeni. Questa tendenza era stata promossa dalla Corte Interamericana dei Diritti Umani con la sentenza del 17 giugno 2005 sul caso *Comunità Indígena Yakye Axa c. Paraguay*, dove la Corte si era, tra l'altro, soffermata sugli aspetti culturali (cosmovisione) del modo di vita dei po-

¹ SCOVAZZI, *Gli effetti del cambiamento climatico su Kiribati di fronte al Comitato sui Diritti Umani*, in questa *Rivista*, 2020, p. 199.

² Il Patto è un trattato oggi in vigore per 173 Stati. Il Comitato è composto di diciotto membri che operano a titolo personale.

³ Il diritto di ricorso individuale è riconosciuto da un Protocollo facoltativo, che è oggi in vigore per 116 Stati.

poli indigeni, che dipendono strettamente dai loro territori tradizionali e alle risorse naturali ivi esistenti:

“La cultura de los miembros de las comunidades indígenas corresponde a una forma de vida particular de ser, ver y actuar en el mundo, constituido a partir de su estrecha relación con sus territorios tradicionales y los recursos que allí se encuentran, no sólo por ser estos su principal medio de subsistencia, sino además porque constituyen un elemento integrante de su cosmovisión, religiosidad y, por ende, de su identidad cultural”⁴.

Il caso ora portato di fronte al Comitato riguarda la comunità Agua'ẽ, che appartiene all'etnia Ava Guaraní, stanziata nel dipartimento di Canindeyú (Paraguay). Le abitazioni del villaggio della comunità sono situate ai margini di un bosco che fornisce tutte le risorse necessarie per garantire la sussistenza e per preservare l'identità culturale degli indigeni. Proprio nei pressi del villaggio si sono negli ultimi anni estese le coltivazioni meccanizzate di soia geneticamente modificata condotte da due imprese brasiliane (*Estancia Monte Verde* e *Estancia Vy'aba*). Entrambe le imprese impiegano prodotti erbicidi e insetticidi, alcuni consentiti, ma senza osservare l'obbligo di registrazione, e altri vietati e di alta tossicità (come *Clorpirifós*, che determina danni alla salute umana ed è mortale per animali utili agli indigeni, come galline, tacchini, pesci e api). Le irrorazioni massicce effettuate dalle imprese pregiudicano la diversità biologica del territorio indigeno e distruggono le risorse naturali che costituiscono non soltanto la fonte di sussistenza alimentare della comunità indigena guaraní, ma anche l'oggetto di pratiche culturali ancestrali associate a caccia, pesca, raccolta di vegetali del bosco⁵. Per di più, esse sono effettuate anche a una distanza di pochi metri dalla scuola del villaggio e durante l'orario delle lezioni.

Già nel 2009 due esponenti della comunità Agua'ẽ (Benito Oliveira Pereira, il rappresentante ufficialmente riconosciuto dal Paraguay, e Lucio Guillermo Sosa Banega, maestro nella scuola della comunità) avevano presentato una denuncia penale per reati contro l'ambiente. Ma il procedimento era rimasto inizialmente paralizzato, essendo l'udienza prelimi-

⁴ Par. 135 della sentenza.

⁵ Così il par. 2.8 delle constatazioni.

nare stata rinviata sei volte per vizi nelle notificazioni. Successivamente, risolto questo problema, non si era provveduto all'acquisizione da parte delle autorità delle prove richieste e il procedimento penale risultava in permanenza pendente. Un esito analogo aveva avuto una denuncia amministrativa per uso di erbicidi e insetticidi illeciti, presentata da Oliveira e Sosa nel 2010.

Nelle constatazioni, il Comitato affronta preliminarmente due obiezioni del Paraguay circa l'ammissibilità della domanda. La prima, relativa al mancato esaurimento delle vie di ricorso interne, è facilmente superata sulla base del fatto che erano trascorsi più di dieci anni da quando i ricorsi erano stati presentati, senza che i procedimenti avessero fatto passi avanti e senza che il Paraguay fornisse alcuna giustificazione per il ritardo (art. 5, par. 2, del Protocollo facoltativo al Patto)⁶. La seconda obiezione, relativa alla mancanza di un diritto di agire in capo alla comunità indigena⁷, è respinta sulla base del fatto che i due ricorrenti erano titolari di una delega ad agire di fronte al Comitato, firmata dai membri della comunità.

Nel merito, il Comitato accerta, come richiesto dai ricorrenti, una violazione a carico del Paraguay dell'art. 17 (diritto alla vita privata)⁸, dell'art. 27 (diritto alla religione e alla cultura delle minoranze)⁹ e dell'art. 2, par. 3 (diritto a un ricorso effettivo)¹⁰, del Patto.

A proposito dell'art. 17, il Comitato osserva che elementi e pratiche

⁶ "This [= the individual has exhausted all available domestic remedies] shall not be the rule where the application of the remedies is unreasonably prolonged".

⁷ I due ricorrenti avevano agito sia in quanto individui lesi in un loro diritto, sia in quanto rappresentanti della comunità Agua'ẽ, lesa in un suo diritto.

⁸ "1. No one shall be subjected to arbitrary or unlawful interference with his privacy, family, home or correspondence, nor to unlawful attacks on his honour and reputation. 2. Everyone has the right to the protection of the law against such interference or attacks".

⁹ "In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, or to use their own language".

¹⁰ "Each State Party to the present Covenant undertakes: (a) To ensure that any person whose rights or freedoms as herein recognized are violated shall have an effective remedy, notwithstanding that the violation has been committed by persons acting in an official capacity; (b) To ensure that any person claiming such a remedy shall have his right thereto determined by competent judicial, administrative or legislative authorities, or by any other competent authority provided for by the legal system of the State,

naturali, come le coltivazioni, gli animali da allevamento, gli alberi da frutta, la caccia, la raccolta di vegetali, la pesca e le risorse idriche, fanno parte integrante del modo di vita della comunità Agua'ẽ e costituiscono, pertanto, un aspetto della sua "vita privata". È obbligo dello Stato di tutelare questa vita privata, che viene in effetti a svolgersi in buona parte a contatto con la natura, e di impedire ingerenze che provengano sia dalle autorità dello Stato, sia da altre persone fisiche o giuridiche, come le due imprese che coltivavano la soia.

A proposito dell'art. 27, il Comitato ribadisce che la stretta relazione che i popoli indigeni mantengono con la loro terra ancestrale è il fondamento non soltanto della loro sopravvivenza economica, ma anche della loro vita spirituale e identità culturale. Tutto questo trova conferma nei principi riconosciuti dalla Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti dei popoli indigeni, adottata con Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 61/295 del 13 settembre 2007, in particolare nell'art. 26:

"Indigenous peoples have the right to the lands, territories and resources which they have traditionally owned, occupied or otherwise used or acquired.

2. Indigenous peoples have the right to own, use, develop and control the lands, territories and resources that they possess by reason of traditional ownership or other traditional occupation or use, as well as those which they have otherwise acquired.

3. States shall give legal recognition and protection to these lands, territories and resources. Such recognition shall be conducted with due respect to the customs, traditions and land tenure systems of the indigenous peoples concerned".

Nel caso specifico, il Paraguay era rimasto totalmente inerte rispetto alle attività svolte da imprese private, nonostante il fatto che le loro conseguenze negative sulla vita e cultura tradizionali della comunità indigena fossero ben facilmente prevedibili e documentabili. Tale inerzia si era manifestata anche in occasione dei procedimenti giudiziari promossi dalla comunità e aveva determinato anche una violazione dell'art. 2, par. 3.

and to develop the possibilities of judicial remedy; (c) To ensure that the competent authorities shall enforce such remedies when granted".

Degna di nota appare l'opinione concorrente di tre membri del Comitato (Tigroudja, Bulkan e Sancin). Essi segnalano con un implicito rammarico che i ricorrenti non avevano invocato l'art. 6 (diritto alla vita)¹¹ del Patto e concludono che vi era una violazione anche di tale disposizione. In questo caso, il diritto alla vita viene inteso nella variante di "diritto a una vita degna" o "diritto di avere accesso alle condizioni che garantiscono una vita degna", con la conseguenza che tale diritto potrebbe essere violato anche nel caso in cui nessun individuo risultasse ucciso. Si tratta della variante fatta propria dalla Corte Interamericana in alcune innovative sentenze, tra le quali vi sono la sentenza del 19 novembre 1999 nella causa *Bambini di strada (Villagrán Morales e altri) c. Guatemala*, relativa a bambini lasciati in condizione di completo abbandono, e la già richiamata sentenza del 2005 sul caso *Comunità Indigena Yakye Axa c. Paraguay*, relativa a un'altra comunità indigena paraguayana.

Questa sentenza riguardava gli Yakye Axa, una comunità stanziata nell'area del Chaco, che aveva da molto tempo (tra il 1885 e il 1887) perduto il possesso delle sue terre ancestrali. Infatti, a causa del debito accumulato dopo la guerra della Triplice Alleanza (1864-1870)¹², il Paraguay aveva deciso di vendere a compratori stranieri tramite la borsa di Londra grandi estensioni di terre, ivi comprese le terre abitate da comunità indigene. Gli Yakye Axa, dopo aver dovuto abbandonare le loro terre ancestrali, si erano venuti a trovare in condizioni di vita penose, anche a causa dell'impossibilità di praticare le abituali attività di caccia e pesca e di avere disponibilità di acqua e di servizi adeguati:

“El desplazamiento de los miembros de la Comunidad de estas tierras ha ocasionado que tengan especiales y graves dificultades para obtener alimento, principalmente porque la zona que comprende su asentamiento temporal no cuenta con las condiciones adecuadas para el cultivo ni para la práctica de sus actividades tradicionales de subsistencia, tales como caza, pesca y recolección. Asimismo, en este asentamiento los miembros de la Comunidad Yakye Axa ven impo-

¹¹ “1. Every human being has the inherent right to life. This right shall be protected by law. No one shall be arbitrarily deprived of his life. (...)”.

¹² Questa guerra coinvolgeva tre Stati (Argentina, Brasile e Uruguay) alleati contro il Paraguay.

sibilitado el acceso a una vivienda adecuada dotada de los servicios básicos mínimos, así como a agua limpia y servicios sanitarios”¹³.

La Corte si è chiesta se il Paraguay avesse adempiuto all’obbligo di assicurare una condizione di vita degna alla comunità Yakye Axa, intendendo il concetto di vita degna alla luce della visione del mondo propria delle comunità indigene, che si basa su di una stretta relazione tra le comunità e la terra, secondo schemi diversi da quelli tipici della cultura occidentale:

“En el presente caso, la Corte debe establecer si el Estado generó condiciones que agudizaron las dificultades de acceso a una vida digna de los miembros de la Comunidad Yakye Axa y si, en ese contexto, adoptó las medidas positivas apropiadas para satisfacer esa obligación, que tomen en cuenta la situación de especial vulnerabilidad a la que fueron llevados, afectando su forma de vida diferente (sistemas de comprensión del mundo diferentes de los de la cultura occidental, que comprende la estrecha relación que mantienen con la tierra) y su proyecto de vida, en su dimensión individual y colectiva (...)”¹⁴.

La conclusione della Corte è stata che la perdita delle terre tradizionali, con la conseguente impossibilità di usufruire delle abituali risorse di caccia e di pesca, e la mancanza di accesso all’acqua pulita avevano privato la comunità indigena del diritto all’alimentazione e del diritto alla salute e avevano pertanto leso il suo diritto a una vita degna.

Diversamente dagli Yakye Axa, gli Agua’ẽ erano ancora in possesso delle loro terre. Ma le irrigazioni tossiche, che distruggevano le loro risorse naturali e la loro cultura, unitamente all’estrema povertà (sono privi di elettricità, acqua potabile, servizi igienici e assistenza sanitaria), avevano leso, secondo i tre membri del Comitato, anche il loro diritto di vivere una vita degna.

¹³ Par. 164 della sentenza.

¹⁴ Par. 163 della sentenza.

Comitato dei Diritti Umani
Constatazioni del 14 luglio 2021
sul caso *Oliveira Pereira e Sosa Benega, in proprio
e in rappresentanza della Comunità Indígena
di Campo Agua'ẽ, c. Paraguay*

1. Los autores de la comunicación, de 30 de septiembre de 2014, son líderes de la Comunidad Indígena de Campo Agua'ẽ: Benito Oliveira Pereira, nacido el 13 de marzo de 1976, representante de la comunidad oficialmente reconocido por el Estado parte, y Lucio Guillermo Sosa Benega, nacido el 23 de junio de 1973, docente de la escuela de la comunidad. Actúan en nombre propio y en representación de los demás integrantes de su comunidad¹, alegando la violación por el Estado parte de sus derechos contenidos en los artículos 17 y 27 del Pacto, leídos solos y conjuntamente con el artículo 2, párrafo 3. Ambos autores y demás integrantes de la comunidad son ciudadanos paraguayos. El Protocolo Facultativo entró en vigor para el Estado parte el 10 de abril de 1995. Los autores están representados.

Los hechos según los autores

La Comunidad Indígena de Campo Agua'ẽ

(...)

Fumigaciones con agroquímicos en explotaciones agrícolas vecinas al territorio de la comunidad, sin control del Estado parte

(...)

Consecuencias de la contaminación

(...)

Denuncia penal

¹ Mediante un poder de representación, los miembros de la comunidad han designado a ambos autores como sus representantes ante el Comité.

(...)

Denuncia administrativa

(...)

La denuncia

(...)

Observaciones del Estado parte sobre admisibilidad y fondo

(...)

Comentarios de los autores a las observaciones del Estado parte

(...)

Dúplica del Estado parte

(...)

Deliberaciones del Comité

Examen de la admisibilidad

7.1 Antes de examinar toda reclamación formulada en una comunicación, el Comité debe decidir, de conformidad con el artículo 97 de su reglamento, si dicha comunicación es o no admisible en virtud del Protocolo Facultativo.

7.2 En cumplimiento de lo exigido en el artículo 5, párrafo 2, apartado a, del Protocolo Facultativo, el Comité se ha cerciorado de que el mismo asunto no esté siendo examinado en el marco de otro procedimiento de examen o arreglo internacional.

7.3 El Comité toma nota del argumento del Estado parte según el cual la comunicación es inadmisibles por falta de agotamiento de los recursos internos porque los artículos 17 y 27 del Pacto no fueron invocados a nivel interno –donde los reclamos se centraron en cuestiones ambientales– y porque el recurso penal no era el idóneo. El Comité también toma nota de los argumentos de los autores de que: i) el recurso penal era el de mayor idoneidad, ii) sí han planteado ante los tribunales nacionales la esencia de las alegaciones planteadas ante el Comité, iii) sí presentaron una denuncia ante el órgano administrativo competente, y iv) ni la acción civil posesoria ni el recurso de amparo habrían sido idóneos.

7.4 El Comité observa en primer lugar que la excepción del Estado parte de falta de agotamiento de recursos internos parece estar vinculada con una alegación de inadmisibilidad *ratione materiae* por no estar contemplados los derechos ambientales en el Pacto. El Comité observa que

los autores no alegan la violación del derecho a un ambiente sano sino de sus derechos a la vida privada y familiar, a la vida cultural y a un recurso efectivo, por incumplimiento por el Estado parte de su obligación de proteger estos derechos que, en sus circunstancias particulares, entrañaba el control del respeto de las normas ambientales². En particular, los autores denunciaron a nivel interno que las fumigaciones sin control estatal conllevaron la muerte de sus gallinas y patos, la pérdida de sus cultivos de subsistencia y de árboles frutales, la desaparición de los recursos de caza, pesca y recolección, la contaminación de cursos de agua, e implicaron afectaciones en su salud, alegando que todo lo anterior implica desintegración de la comunidad. En consecuencia, el Comité estima que el artículo 3 del Protocolo Facultativo no constituye un obstáculo a la admisibilidad de la presente comunicación, que puede ser examinada porque todo lo anterior constituye, en las circunstancias particulares del caso, la sustancia de los artículos 17 y 27 del Pacto.

7.5 Asimismo, el Comité considera que, de acuerdo a la propia normativa del Estado parte, en particular, el Código Penal y la Ley núm. 716/96 *De Delitos contra el Medio Ambiente*, el recurso penal era el recurso idóneo, como lo demuestra el hecho que la fiscalía inició la investigación e imputó a los propietarios de las empresas, el Juzgado admitió la imputación, y la fiscalía presentó acusación penal en dos ocasiones, afirmando que “el hecho punible se halla plenamente configurado”. Los autores presentaron además un recurso administrativo ante el SENAIVE. En un caso muy similar, el Comité comprobó que no fueron eficaces ni la denuncia administrativa ante el Ministerio del Ambiente ni el recurso de amparo, y observó que una acción civil no habría constituido un recurso efectivo³. Dado que han transcurrido más de diez años sin que la causa haya avanzado significativamente y sin que el Estado parte haya proporcionado información para justificar dicho retraso, el Comité declara la comunicación admisible de conformidad con el artículo 5, párrafo 2, apartado b, del Protocolo Facultativo.

7.6 El Comité toma nota también del argumento del Estado parte según el cual la comunicación solamente podría ser declarada admisible con relación a los dos autores, pero no con relación a la comunidad. El

² *Cfr.* CCPR/C/126/D/2751/2016, párr. 6.3.

³ CCPR/C/126/D/2751/2016, párrs. 6.5 y 7.9.

Comité también toma nota de los argumentos de los autores, los cuales actúan en nombre propio y en representación de los demás integrantes de su comunidad, de que los grupos indígenas son titulares colectivos de derechos.

7.7 Recordando la decisión de admisibilidad adoptada por el Comité en la comunicación *Tiina Sanila-Aikio c. Finlandia*, presentada por la Presidenta del Parlamento Sami en su nombre y en el del pueblo sami de Finlandia⁴, el Comité no ve obstáculo a que la presente comunicación sea examinada, no solamente en relación a los dos autores, sino también en relación a los demás integrantes de la Comunidad Indígena de Campo Agua'ẽ, en nombre de la cual el Sr. Oliveira Pereira está autorizado a actuar de acuerdo a la propia normativa interna (*supra*. párr. 2.2 y 4.7) y en nombre de la cual ambos autores están autorizados a actuar ante el Comité de acuerdo al poder de representación firmado por la comunidad.

7.8 Habiéndose cumplido todos los requisitos de admisibilidad, y observando que las quejas de los autores basadas en los artículos 2 párrafo 3, 17 y 27 del Pacto han sido suficientemente fundamentadas a efectos de la admisibilidad, el Comité declara la comunicación admisible y procede a examinarla en cuanto al fondo.

Examen de la cuestión en cuanto al fondo

8.1 El Comité ha examinado la presente comunicación teniendo en cuenta toda la información que le han facilitado las partes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5, párrafo 1, del Protocolo Facultativo.

8.2 El Comité toma nota de que los autores alegan que los hechos del presente caso constituyen una violación del artículo 17 porque sus animales de cría, cultivos, árboles frutales, así como recursos de la caza, pesca y recolección, constituyen elementos de su vida privada, familiar y domicilio, y que la falta de control estatal de la actividad agrícola contaminante –que envenena sus cursos de agua, destruye sus cultivos de subsistencia, provoca la muerte de sus animales de cría, favorece la extinción masiva de peces, abejas y animales de caza, y les causa problemas de salud–, constituye, en consecuencia, una injerencia arbitraria en su vida privada, familiar y domicilio. Precisan que, en el caso de pueblos indígenas, las nociones de *domicilio* y de *vida privada* deben ser comprendidas dentro de la especial relación que mantienen con sus territorios. El Co-

⁴ CCPR/C/119/D/2668/2015, párr. 8.5.

mité también toma nota de que, según el Estado parte, no existiría violación al artículo 17 porque los hechos denunciados no guardan relación con los dos autores personalmente y porque no hay prueba de que los agroquímicos hayan alcanzado el territorio.

8.3 El Comité observa que los autores y demás integrantes de la Comunidad Indígena de Campo Agua'ẽ pertenecen al pueblo Ava Guaraní, uno de los pueblos indígenas cuya existencia es reconocida por la Constitución del Estado parte como preexistente a la formación y a la organización del Estado (*supra*. párr. 2.1). Dicha comunidad obtuvo el reconocimiento legal de su territorio tradicional en 1987, mediante Decreto Presidencial núm. 21.910. Sus viviendas se ubicaban en el borde del territorio y en el centro se conserva el bosque, que provee a la comunidad con los recursos necesarios para preservar su identidad cultural (*supra*. párr. 2.3). Asimismo, el Comité observa que los integrantes de la comunidad indígena, incluidos los autores, dependen, para su subsistencia, de sus cultivos, animales de cría, árboles frutales, caza, recolección, pesca, y recursos hídricos, elementos de su territorio en el cual habitan y desarrollan su vida privada. Lo anterior no ha sido rebatido por el Estado parte. El Comité considera que los elementos anteriormente mencionados son constitutivos del modo de vida de los autores y demás integrantes de la comunidad, los cuales mantienen una especial relación con su territorio⁵, y que son elementos que pueden entrar dentro del ámbito de protección del artículo 17 del Pacto⁶. El Comité también recuerda que no debe entenderse el artículo 17 como limitándose a la abstención de injerencias arbitrarias, sino que implica la obligación de adoptar medidas positivas necesarias para el respeto efectivo de este derecho frente a injerencias que provengan tanto de autoridades estatales como de personas físicas o jurídicas⁷.

8.4 En el presente caso, el Comité observa que el Estado parte no ejerció controles adecuados sobre actividades ilegales contaminantes, ampliamente documentadas (*supra*, párr. 2.7)⁸, observadas por el propio

⁵ DNUDPI, artículo 26.1; CERD, Recomendación General núm. 23, párr. 5.

⁶ CCPR/C/60/D/549/1993/Rev.1, párr. 10.3; CCPR/C/126/D/2751/2016, párr. 7.8.

⁷ Observación general núm. 16, párr. 1.

⁸ Ver también CCPR/C/126/D/2751/2016 en el cual la Colonia Yerutí está a pocos kilómetros del territorio de la comunidad indígena.

Estado parte (*supra*, párrs. 2.13 a 2.23)⁹42 e incluso admitidas por los dos empresarios acusados (*supra*, párr. 2.21). Al no ejercer los controles adecuados, el Estado parte no impidió las contaminaciones. Dicha omisión en su deber de proteger permitió que prosiguieran por muchos años las fumigaciones masivas y contrarias a la normativa interna, incluido con el uso de agrotóxicos prohibidos, que no solamente causaron problemas de salud a los integrantes de la comunidad – incluidos niños y niñas, por darse las fumigaciones a pocos metros de la escuela en horario de clases –, sino que también contaminaron sus cursos de agua, destruyeron sus cultivos de subsistencia, provocaron la muerte de sus animales de cría, favorecieron la extinción masiva de peces y abejas, elementos constitutivos de su vida privada, familiar y domicilio. El Comité observa que el Estado parte no ha proporcionado ninguna explicación alternativa que desmienta dicha alegada relación de causalidad entre las fumigaciones con agrotóxicos y los daños mencionados¹⁰. Cuando la contaminación tiene repercusiones directas sobre el derecho a la vida privada y familiar y el domicilio, y que sus consecuencias tienen cierto nivel de gravedad, la degradación del ambiente afecta el bienestar del individuo y genera violaciones de la vida privada y familiar y del domicilio¹¹. Por ende, a la luz de los hechos que tiene ante sí, el Comité concluye que los hechos del presente caso ponen de manifiesto una violación del artículo 17 del Pacto.

8.5 El Comité toma nota asimismo de que los autores alegan que los hechos constituyen también una violación del artículo 27. Sostienen que el grave daño ambiental de las fumigaciones ha tenido una grave repercusión equivalente a una negación del derecho a gozar de la propia cultura. Primero, la pérdida los recursos naturales asociados a su subsistencia alimentaria amenaza, a su vez, sus prácticas culturales ancestrales asociadas a la caza, la pesca, la recolección en el bosque y la agroecología guaraní,

⁹ Constó la existencia de plantaciones sin barrera vivas de protección, la disposición ilegal de productos agrotóxicos autorizados pero sujetos a regulación, la disposición de agrotóxicos ilegales; imputó y posteriormente formuló acusación en contra de los propietarios de las dos empresas, hallándose “el hecho punible [...] plenamente configurado”.

¹⁰ El Comité también observa los escasos argumentos del Estado parte para refutar las alegaciones de los autores.

¹¹ CCPR/C/126/D/2751/2016, párr. 7.8.

generando pérdida de conocimientos tradicionales. Segundo, las prácticas ceremoniales de bautismo, *mitākarai*, ya no se llevan a cabo debido a la desaparición de los materiales de construcción de la casa de danza, *jerokyha*, que antes obtenían del monte; a la desaparición del maíz de la variedad *avati para* con el cual se hacía el *kagüi*, chicha que constituye un elemento ritual fundamental y sagrado en la ceremonia; y a la desaparición de la cera utilizada para la elaboración de velas ceremoniales debido a la extinción masiva de abejas silvestres, *jateí*. La desaparición de esta ceremonia deja a los niños sin un rito crucial para la consolidación de su identidad cultural, y los últimos líderes religiosos, *oporaiva*, ya no cuentan con aprendices, lo que amenaza la preservación de su identidad cultural. Y tercero, la estructura comunitaria se debilita porque varias familias se ven obligadas a emigrar. Los autores precisan que tienen la responsabilidad personal con la comunidad de asegurar la transmisión intergeneracional de la cultura, en atención a sus roles de líder y docente de la comunidad. El Comité también toma nota de que, según el Estado parte, si bien su ordenamiento jurídico interno reconoce los derechos colectivos, no es el caso del artículo 27 del Pacto, y que los autores no probaron afectaciones personales.

8.6 El Comité recuerda que, en el caso de los pueblos indígenas, el disfrute de la cultura puede guardar relación con modos de vida estrechamente asociados al territorio y al uso de sus recursos, y que “puede incluir actividades tradicionales tales como la pesca o la caza”; así, la protección de ese derecho “tiene por objeto garantizar la preservación y el desarrollo continuo de la identidad cultural”¹². Como expresado también por el CDESCR, la “fuerte dimensión colectiva de la vida cultural de los pueblos indígenas es indispensable para su existencia, bienestar y desarrollo integral, y comprende el derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o de otra forma utilizado o adquirido”¹³. Por ende, “[h]ay que respetar y proteger los valores culturales y los derechos de los pueblos indígenas asociados a sus tierras ancestrales y a su relación con la naturaleza, a fin de evitar la degradación de su peculiar estilo de vida, incluidos los medios de subsistencia, la pér-

¹² Observación General núm. 23, párr. 3.2, 7 y 9; CCPR/C/95/D/1457/2006, párr. 7.2. Ver también CCPR/C/PRY/CO/4, párr. 44 y 45.

¹³ Observación general núm. 21, párr. 36; ver también DNU DPI, art. 26.1.

dida de recursos naturales y, en última instancia, su identidad cultural”¹⁴. El Comité observa también que el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha afirmado que “la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica”, siendo su relación con la tierra un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente “para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras”, es decir, un requisito previo para “prevenir su extinción como pueblo”¹⁵. El Comité concluye que el artículo 27, interpretado a la luz de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, consagra el derecho inalienable de los pueblos indígenas a gozar de los territorios y recursos naturales que tradicionalmente han utilizado para su subsistencia alimentaria e identidad cultural.

8.7 Además, el Comité recuerda que se requiere la adopción de medidas para asegurar la participación eficaz de los pueblos indígenas en las decisiones que les afectan¹⁶. En particular, “es de fundamental importancia que las medidas que comprometan o interfieran con las actividades económicas de valor cultural de una comunidad indígena hayan sido sometidas al consentimiento libre, previo e informado de los miembros de la comunidad, además deben respetar el principio de proporcionalidad, de manera que no pongan en peligro la propia subsistencia de la comunidad”¹⁷. Al respecto, el Comité observa que la propia normativa interna del Estado parte protege el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados en casos de actividades que puedan afectar a sus territorios¹⁸.

8.8 En el presente caso, el Comité observa que los autores y demás

¹⁴ Observación general núm. 21, párr. 36; ver también DNU DPI, art. 20 y 33.

¹⁵ CERD/C/102/D/54/2013, párr. 6.6, citando a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua*, párr. 149 y *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, párr. 121.

¹⁶ Observación General núm. 23, párr. 7; CCPR/C/95/D/1457/2006, párr. 7.2; DNU DPI, art. 32.

¹⁷ CCPR/C/95/D/1457/2006, párr. 7.6. Ver también CERD/C/102/D/54/2013, párr. 6.7.

¹⁸ Decreto núm. 1039/18 “Por el cual se aprueba el Protocolo para el Proceso de Consulta y Consentimiento Libre, Previo e Informado con los pueblos Indígenas que habitan el Paraguay”.

integrantes de la comunidad ejercen el derecho al disfrute de su cultura en relación con un modo de vida estrechamente asociado a su territorio y uso de los recursos naturales en él contenido. El Comité también observa que las fumigaciones masivas con agrotóxicos constituyen amenazas que eran razonablemente previsibles por el Estado parte: no solamente las autoridades estatales competentes habían sido alertadas de dichas actividades y de sus incidencias en los integrantes de la comunidad, sino que la Fiscalía encontró que el hecho punible estaba “plenamente configurado” (*supra*, párr. 2.23), y los propios empresarios acusados reconocieron su responsabilidad (*supra*, párr. 2.21). Sin embargo, el Estado parte no detuvo dichas actividades por lo que siguieron contaminando los ríos en los cuales los autores pescan, se abastecen de agua, se lavan y lavan su ropa, siguieron matando a sus animales de cría, fuente de alimentación, destruyendo sus cultivos, así como los recursos del bosque de donde recolectan y cazan. El Comité observa que el Estado parte no ha proporcionado explicación alternativa sobre lo sucedido ni ha justificado haber tomado medida alguna para proteger los derechos de los autores y demás miembros de la comunidad a tener su propia vida cultural. Por ende, el Comité concluye que los hechos que tiene ante sí ponen de manifiesto una violación del artículo 27 del Pacto en perjuicio de la Comunidad Indígena de Campo Agua’ẽ.

8.9 Finalmente, el Comité toma nota de que los autores alegan que los hechos constituyen también una violación del artículo 2, párrafo 3, del Pacto, en conjunto con los artículos 17 y 27, por la falta de recurso judicial efectivo que los protegiera ante las violaciones denunciadas. En particular, los autores hacen notar que, aun habiendo tenido las autoridades suficientes elementos de convicción para determinar una relación de causalidad entre el uso ilegal de agrotóxicos por las empresas y las afectaciones nocivas a su salud y a la integridad de su territorio – por lo que la fiscalía presentó acusación penal –, no se terminó la investigación penal iniciada en el 2009, no se han producido las pruebas pendientes solicitadas por la Fiscalía General del Estado, las fumigaciones continúan realizándose contrario a la normativa interna, y no se ha reparado el daño – a pesar de la posibilidad de acuerdo debido a las solicitudes de los empresarios acusados de suspensión condicional del procedimiento al haber reconocido su responsabilidad –. Tampoco contó el Ministerio Público, en violación a la ley procesal penal, con un consultor técnico

especializado en cuestiones indígenas, el cual habría buscado que la investigación tenga una aproximación con perspectiva de diversidad cultural y que se documente el impacto diferenciado de la violación en los integrantes de la comunidad. El Comité considera por lo tanto que, a más de doce años de la presentación por los autores de la denuncia penal por las fumigaciones con agrotóxicos, a las cuales además han quedado expuestos todo este tiempo, las investigaciones no han avanzado sustantivamente, sin que el Estado parte haya ofrecido explicación para justificar dicho retraso, y no han permitido la reparación de los daños sufridos, en violación del artículo 2, párrafo 3, en conjunto con los artículos 17 y 27 del Pacto.

9. El Comité, actuando en virtud del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, dictamina que la información que tiene ante sí pone de manifiesto que el Estado parte ha infringido los artículos 17 y 27 del Pacto, leídos solos y conjuntamente con el artículo 2, párrafo 3, del Pacto.

10. De conformidad con el artículo 2, párrafo 3, apartado a), del Pacto, el Estado parte tiene la obligación de proporcionar un recurso efectivo. En este sentido, el Estado parte debe: a) investigar efectiva y exhaustivamente los hechos, manteniendo a los autores adecuadamente informados; b) proseguir con los procesos penales y administrativos en contra de los responsables y, en caso de establecerse su responsabilidad, imponer las sanciones correspondientes; c) reparar integralmente a los autores y demás miembros de la comunidad por el daño sufrido, incluido mediante una indemnización adecuada y el reembolso de los costos legales; y d) tomar todas las medidas que sean necesarias para reparar la degradación ambiental, en estrecha consulta con la comunidad. El Estado parte tiene también la obligación de adoptar medidas para evitar que se cometan transgresiones semejantes en el futuro.

11. Teniendo presente que, por ser parte en el Protocolo Facultativo, el Estado parte reconoce la competencia del Comité para determinar si ha habido o no violación del Pacto y que, con arreglo al artículo 2 del Pacto, el Estado parte se ha comprometido a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto y a garantizar una reparación efectiva y jurídicamente exigible cuando se compruebe una violación, el Comité desea recibir del Estado parte, en un plazo de 180 días, información sobre las medidas que haya adoptado para aplicar el presente dictamen.

Se pide asimismo al Estado parte que publique el presente dictamen y que le dé amplia difusión, en particular en un diario de amplia circulación en el departamento de Canindeyú y en lengua ava.

Annex 1

Individual opinion by Committee members Hélène Tigroudja, Arif Bulkan and Vasilka Sancin (concurring)

(...)

Annex 2

Individual opinion by Committee members Gentian Zyberi and Photini Pazartsis (partially concurring and partially dissenting)

(...)

Finito di stampare nel mese di dicembre 2021
dalla Vulcanica srl - Nola (NA)