

AVVISO

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

A seguito del rinnovo del sito internet

«www.editorialescientifica.com»

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

Sarà inoltre possibile acquistare dal sito internet

in versione cartacea (fino ad esaurimento):

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

in versione PDF:

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

RIVISTA GIURIDICA
DELL'
AMBIENTE

diretta da
FAUSTO CAPELLI
e
STEFANO NESPOR

2-2018

Editoriale Scientifica
NAPOLI

PROCEDURA DI VALUTAZIONE SCIENTIFICA

1. Sono sottoposti alla procedura di valutazione scientifica gli elaborati da pubblicare nella Rivista come articoli o saggi (CONTRIBUTI, OSSERVATORIO INTERNAZIONALE, ESPERIENZE DI AMMINISTRAZIONE E DOCUMENTAZIONE, OSSERVATORIO EUROPEO E FOCUS) e come annotazioni giurisprudenziali (GIURISPRUDENZA – COMMENTI E NOTE), nel rispetto dell'anonimato sia dell'Autore sia dei valutatori. Questi ultimi sono scelti dai Direttori della Rivista tra i membri della Direzione o del Comitato Scientifico.
2. Il giudizio dello scritto da parte dei valutatori si fonda sui seguenti criteri:
 - ordine e chiarezza dell'esposizione;
 - coerenza logica e metodologica;
 - idonea documentazione o originalità del contenuto.

L'esito della valutazione potrà essere:

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

EDITORIALE

EVA MASCHIETTO, *Smart City* 253

CONTRIBUTI

LUCA MARINI, *L'epidemia di Xylella fastidiosa e la precauzione a due velocità* 255

MARIA DE LAS MERCEDES ESQUIVEL – ETTORE RODRÍGUEZ MOLNAR, *Detriti spaziali: rifiuti ad alto livello* 273

EDOARDO FERRERO, *Novel foods e tecnologia alimentare come strumenti di salvaguardia ambientale* 289

GIURISPRUDENZA - COMMENTI E NOTE

ADABELLA GRATANI, *Inquinamento "aria" e quote ETS. Gli obiettivi UE e gli ostacoli per raggiungerli*. Nota a Corte di Giustizia dell'Unione europea, Sez. VI, 18 gennaio 2018, causa C-58/17, Corte di Giustizia dell'Unione europea, Sez. I, 22 febbraio 2018, causa C-572/16, Corte di Giustizia dell'Unione europea, Sez. III, 22 febbraio 2018, causa C-333/16, Corte di Giustizia dell'Unione europea, Sez. I, 28 febbraio 2018, causa C-577/16, Corte di Giustizia dell'Unione europea, Sez. VI, 12 aprile 2018, causa C-302/17, Corte di Giustizia dell'Unione europea, Sez. VI, 17 maggio 2018, causa C-229/17 323

FEDERICO BOEZIO – CLAUDIA GALDENZI, *Sulla competenza legislativa delle regioni nella localizzazione degli impianti di energia da fonti rinnovabili*. Nota a Corte Costituzionale, 5 aprile 2018, n. 69 335

TANIA CICCARESE, *La Corte Costituzionale torna a pronunciarsi sul riparto di competenze tra Stato e Regioni in tema di tutela ambientale*

- e paesaggistica*. Nota a Corte Costituzionale, 30 marzo 2018, n. 66 339
- ROBERTO LOSENGO – GINEVRA RIPA, *Terre e rocce da scavo: la giurisprudenza ripercorre l'evoluzione normativa e definisce i criteri applicativi della disciplina*. Nota a Corte di Cassazione penale, Sez. III, 20 febbraio 2018, n. 8026 346
- GIULIA ROTA, *Discarica abusiva: quando tollerare equivale a cagionare*. Nota a Corte di Cassazione penale, Sez. III, ud. 11 gennaio 2018, dep. 5 marzo 2018, n. 9879 354
- MARTA CENINI, *Ristagno di percolato e contaminazione del suolo: il proprietario non è responsabile*. Nota a Consiglio di Stato, Sez. IV, 12 aprile 2018, n. 2195 359
- TANIA CICCARESE, *Obbligo della valutazione ambientale strategica per i centri commerciali. Quale ipotesi per le piccole aree a livello locale?* Nota a Consiglio di Stato, Sez. IV, 22 marzo 2018, n. 1838 365
- LAURA CORTI, *Il principio di precauzione: applicazioni in materia di VIA*. Nota a Consiglio di Stato, Sez. IV, 28 febbraio 2018, n. 1240 368
- ROBERTO GUBELLO, *La regione non può decidere quando un rifiuto non è più rifiuto*. Nota a Consiglio di Stato, Sez. IV, 28 febbraio 2018, n. 1229 374
- EVA MASCHIETTO, *Materie prime e sostanze sono equiparate ai fini della disciplina dell'AIA: legittima la circolare della Provincia di Trento che non le distingue*. Nota a Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa, Sez. Un., 13 aprile 2018, n. 86 382
- LORENZO SPALLINO, *Impianti fotovoltaici e autorizzazione paesaggistica*. Nota a T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, 21 febbraio 2018, n. 496 391

OSSERVATORIO INTERNAZIONALE

a cura di Tullio Scovazzi

- DAVID DESFORGES, *PFAS and the Scary Family –The International Outlook* 403

ESPERIENZE DI AMMINISTRAZIONE E DOCUMENTAZIONE

a cura di Massimiliano Montini

- EMANUELE BOSCOLO, *Il secondo rapporto sullo Stato del capitale naturale in Italia* 417

OSSERVATORIO EUROPEO

a cura di Fausto Capelli e Marco Onida

LUDWIG KRAMER, *Sustainable management of natural resources by the EU* 427

RECENSIONI

PETER TANGNEY, *Climate Adaptation Policy and Evidence: Understanding the Tensions between Politics and Expertise in Public Policy* 431

SILJA KLEPP – LIBERTAD CHAVEZ-RODRIGUEZ, *A Critical Approach to Climate Change Adaptation: Discourses, Policies and Practices* 432

AMBIENTE IN GENERALE

- LUCA MARINI, *L'epidemia di Xylella fastidiosa e la precauzione a due velocità* 255
- EDOARDO FERRERO, *Novel foods e tecnologia alimentare come strumenti di salvaguardia ambientale* 289
- EMANUELE BOSCOLO, *Il secondo rapporto sullo Stato del capitale naturale in Italia* 417
- DAVID DESFORGES, *PFAS and the Scary Family – The International Outlook* 403
- Tutela del paesaggio – Artt. 136, 142 e 143 del D.Lgs. n. 42/2004 – Riconoscimento dei beni da sottoporre a vincoli paesaggistici – Attribuzione alla sola Giunta regionale – Illegittimità costituzionale. (*Corte Cost. n. 66/2018*) 339
- Realizzazione di un insediamento commerciale – Art. 6, comma 2 del D.Lgs. n. 152/2006 – V.A.S. – Obbligatoria solo qualora l'insediamento sia qualificabile come "centro commerciale". (*Cons. Stato n. 1838/2018*) 365

ARIA

- Inquinamento atmosferico – Decisione Commissione UE n. 2011/278/UE – Nozione di "sottoimpianto con emissioni di processo" – Emissioni di gas a effetto serra derivanti dalla combustione di carbonio parzialmente ossidato allo stato liquido – Esclusione. (*CGUE, Causa C-58/17*) 323
- Inquinamento atmosferico – Direttiva n. 2003/87/CE – Decisione Commissione UE n. 2011/278/UE – Disposizione nazionale che prevede un termine di decadenza per il deposito di una domanda di assegnazione gratuita di quote di emissioni – Ammissibilità – Limiti. (*CGUE, Causa C-572/16*) 323
- Inquinamento atmosferico – Direttiva n. 2008/50 – Superamento dei

valori limite giornalieri e dei valori limite annuali di PM10 – Mancata adozione di misure appropriate dirette a ridurre il periodo di superamento dei valori limite – Inadempimento. (CGUE, Causa C-336/16)	324
Inquinamento atmosferico – Direttiva n. 2003/87/CE - Impianto di produzione di policarbonato con calore ai fini della produzione fornito da un impianto terzo – Inserimento nel sistema di scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra istituito dalla direttiva – Condizione. (CGUE, Causa C-577/16)	324
Inquinamento atmosferico – Direttiva n. 2003/87/CE – Tassazione all’80% del valore delle quote di emissioni di gas a effetto serra assegnate a titolo gratuito vendute o non utilizzate – Esclusione. (CGUE, Causa C-302/17)	324
Inquinamento atmosferico – Decisione Commissione UE n. 2011/278/UE - Processo per isolare l’idrogeno già contenuto in una miscela di gas – Rispetto dei limiti di sistema del parametro di riferimento di prodotto per l’idrogeno – Esclusione. (CGUE, Causa C-229/17)	325

AUTORIZZAZIONE INTEGRATA AMBIENTALE

Differenza tra materie prime e sostanze – Non sussiste – Conseguenze. (T.R.G.A. Trento n. 86/2018)	382
Comunicazione delle modifiche – destinatario – La Provincia è l’autorità competente. (T.R.G.A. Trento n. 86/2018)	382

BENI CULTURALI E AMBIENTALI

EVA MASCHIETTO, <i>Smart City</i>	253
LUDWIG KRAMER, <i>Sustainable management of natural resources by the EU</i>	427
Vincolo paesaggistico – Impianti fotovoltaici – Visibilità dagli spazi pubblici – Non è di per sé motivo di incompatibilità paesaggistica. (T.A.R. Lombardia n. 496/2018)	391

ENERGIA

Impianti di produzione di energia rinnovabile – Art. 111, comma	
-----------------------------------------------------------------	--

2, L.R. Veneto n. 30/2016 – Distanze minime dalle residenze – Illegittimità costituzionale – Sussiste. (<i>Corte Cost. n. 69/2018</i>)	335
Impianti di produzione di energia rinnovabile – Art. 111, commi 3 e 4, L.R. Veneto n. 30/2016 – Necessaria conformità alla rete ecologica – Illegittimità costituzionale – Non sussiste. (<i>Corte Cost. n. 69/2018</i>)	335
Impianti di produzione di energia rinnovabile – Art. 111, comma 5, L.R. Veneto n. 30/2016 – Necessaria conformità ai piani energetici – Illegittimità costituzionale – Sussiste. (<i>Corte Cost. n. 69/2018</i>)	336

RIFIUTI

MARIA DE LAS MERCEDES ESQUIVEL – ETTORE RODRÍGUEZ MOLNAR, <i>Detriti Spaziali: rifiuti ad alto livello</i>	273
Terre e rocce da scavo – nuova disciplina di cui al D.P.R. 120/2017 – condizioni per l’esclusione dalla regolamentazione prevista per i rifiuti – successione di leggi. (<i>Corte Cass. pen. n. 8026/2018</i>)	346
Attività di gestione di rifiuti non autorizzata – Discarica abusiva – Accumulo di rifiuti – Responsabilità del locatore del sito – Contributo omissivo nel reato commissivo altrui – Limiti. (<i>Corte Cass. pen. 9879/2018</i>)	354
Provvedimenti contingibili e urgenti – Art. 192 D.Lgs. n. 152/2006 – Ambito di applicazione. (<i>Cons. Stato n. 2195/2018</i>)	359
Discariche – Percolato da discarica – D.Lgs. n. 36/2003 – Applicazione – Responsabilità del gestore. (<i>Cons. Stato n. 2195/2018</i>)	359
Art. 184 ter D.Lgs. n. 152/2006 – Cessazione della qualifica di rifiuto – Disciplina normativa – Potestà regolamentare regionale – Esclusione. (<i>Cons. Stato n. 1229/2018</i>).	374

VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE

Giudizio di compatibilità ambientale – Natura ampiamente discrezionale – Conseguenze. (<i>Cons. Stato n. 1240/2018</i>)	368
Principio di precauzione – Presupposti. (<i>Cons. Stato n. 1240/2018</i>)	368
Giudizio di compatibilità ambientale – Principio di precauzione – Modalità applicative. (<i>Cons. Stato n. 1240/2018</i>)	368

Smart City

EVA MASCHIETTO

Nel linguaggio degli ultimi decenni di questa società sempre più orientata verso le nuove tecnologie il termine inglese “*smart*”, che significa testualmente “brillante” ma anche intelligente, veloce ed elegante, viene utilizzato un po’ dovunque, spesso a fini di *marketing*, per indicare soluzioni ingegnose, veloci e innovative, capaci di trovare vie nuove per problemi antichi.

La maggior parte di noi utilizza, in effetti, uno *smartphone* e sa cosa sia una *smartcard*, e molto probabilmente ha sentito parlare della *smart city*. Ma se ci chiedessero qual è la definizione di *smart city* ci troveremmo in difficoltà a descrivere la “città intelligente” in modo univoco. Questo perché la *smart city* è un concetto in evoluzione, che inizia a diventare familiare perché sempre più spesso presente sui giornali, ma che pochi sanno potrebbe davvero cambiare il nostro stile di vita e le relazioni sociali.

La *smart city*, secondo una definizione quasi filosofica, è quella città ideale caratterizzata dall’integrazione tra diverse forme di sapere, che impiega mezzi tecnologicamente avanzati, propri della società della comunicazione e dell’informazione, per organizzare un tessuto urbano adatto a favorire una crescita sostenibile e il miglioramento della qualità della vita.

La *smart city* quindi coniuga l’urbanistica con la tecnologia e l’ambiente nella sua accezione più ampia. L’urbanista progetta in modo intelligente la nuova città, pensando al modo di abitare sostenibile, creando spazi a misura di cittadino e delle sue rinnovate esigenze, per favorire una nuova socialità fatta di aggregazione e solidarietà. L’esperto di

nuove tecnologie inserisce nel tessuto urbano le infrastrutture digitali a supporto dei nuovi servizi per la collettività: dalle comunicazioni veloci, alla creazione di *app* per la fruizione dei servizi comuni, alla capacità di misurare i consumi energetici. E la tecnologia favorisce il controllo e la gestione delle materie utilizzate e dell'energia necessaria agli abitanti, incentivando le buone pratiche ambientali che conservano le risorse naturali e, anzi, le riproducono in un sistema pianificato, che preveda la gestione del verde, il consumo e il recupero dell'acqua limitando le emissioni inquinanti e rumorose.

In questo contesto, la *smart city* è non solo la città digitale, ma la città alla continua ricerca delle soluzioni intelligenti sotto un profilo tecnologico, ambientale e sociale: una fucina di nuovi settori per la sperimentazione di soluzioni di *circular economy*, una palestra per la tecnologia dei materiali e per le altre idee finalizzate al risparmio delle risorse naturali e dell'energia e alla preservazione dell'ambiente naturale.

Sotto un profilo sociale, la *smart city* ambisce ad attuare soluzioni urbanistiche innanzitutto (ma non solo) per il *social housing*, favorisce i gruppi di acquisto, gli orti collettivi, l'idroponica ma anche la *smart mobility* (*bike* e *car sharing*) e lo *smart working*: ambisce quindi a diventare una nuova forma di abitare dove le persone condividano gli spazi e le esperienze, si superi la solitudine dell'individualismo metropolitano verso una nuova socialità collettiva.

Le forme e le possibilità di evoluzione, se si curiosa sui siti *internet* che ne pubblicizzano le iniziative, sono immense, ma non è ancora chiaro se si possa parlare davvero di rivoluzione o se si tratti di una moderna Utopia destinata a rimanere modello ideale, che la realtà ridimensionerà a interventi su piccola scala.

Un primo esempio di *smart city* caratterizzato da contenuti sociali è stato tentato in Brasile ed è ancora in corso di realizzazione, molte città italiane cercano di inserire strutture *smart*, piazze *smart* e quartieri *smart* nell'ambito della loro pianificazione urbanistica anche per contrastare quel consumo di risorse e di suolo che tanto affligge le nostre aree urbane.

Siamo quindi molto curiosi di vedere come le amministrazioni approfitteranno di queste opportunità che potrebbero creare effetti positivi non solo sull'ambiente e sulla socialità, ma anche occasioni per inventare nuove professioni e forme di creatività individuali e collettive.

L'epidemia di *Xylella fastidiosa* e la precauzione a due velocità

LUCA MARINI

1. *Xylella* fa rima con trivella (e altre noterelle). – 2. L'epidemia di *Xylella* e le cure normative: dall'eradicazione degli olivi (...) – 3. (Segue) ...ai trattamenti erbicidi e insetticidi. – 4. Ricerca, precauzione, tecnologia: chi fermerà la *Xylella*?

1. *Xylella* fa rima con trivella (e altre noterelle)

Un *serial killer* si aggira per le Puglie¹. È la *Xylella fastidiosa*, l'ormai famigerato batterio che (ferma restando l'attuale incertezza scientifica) dissecca e uccide o, peggio, condanna all'espianto olivi malati e olivi sani secondo una proporzione che fa impallidire il ricordo delle stragi naziste commesse durante la seconda guerra mondiale: sono considerati *kaputt*, e dunque vanno espantati, tutti gli olivi sani nel raggio di cento metri da quello malato. Nonostante la drasticità di questa misura, di natura chiaramente precauzionale (e che, come tale, non riscuote consensi unanimi sul piano scientifico, ma la cui legittimità è stata confermata da una sentenza della Corte di giustizia europea del giugno 2016), l'epidemia di *Xy-*

¹ Considerata l'estensione dell'epidemia di *Xylella*, è parso utile utilizzare la denominazione classica della Regione, che anche le carte geografiche scolastiche utilizzavano fino a pochi decenni fa e che si rifà alla tripartizione geo-etnografica individuata dagli storiografi greci e poi romani: la Daunia (poi Capitanata, corrispondente all'attuale provincia di Foggia), la Peucezia (corrispondente all'attuale provincia di Bari e alle Murge) e la Messapia (corrispondente alle attuali provincie di Brindisi, Taranto e Lecce).

lella, conclamatasi nel Salento tra il 2011 e il 2013 per cause ancora sconosciute (ma un'inchiesta avviata nel 2015 dalla Procura della Repubblica di Lecce punta il dito contro l'attività di una organizzazione internazionale), si è ormai estesa a quasi tutte le campagne pugliesi ed è assai probabile che prima o poi varchi i confini regionali per colpire l'intero territorio nazionale².

Volendo per il momento restare in Puglia, va aggiunto che in questa regione *Xyllella* fa rima con trivella. È infatti cosa nota che il sonno di buona parte dei pugliesi è turbato tanto dal batterio *killer* quanto dalle trivelle utilizzate per lo sfruttamento dei giacimenti petroliferi *offshore* (per tacere di altre drammatiche emergenze regionali, come l'ILVA): e alcuni tra gli insonni sostengono che i terremoti registrati tra marzo e aprile 2018 in una delle regioni storicamente meno sismiche d'Italia siano dovuti proprio alle masse d'aria che, nello stesso bimestre, sono state "sparate" sui fondali marini per accelerare l'individuazione dei giacimenti (la tecnica cosiddetta *air gun*). Poiché, come noto, l'insonnia gioca brutti scherzi, per sapere se l'*air gun* è realmente la causa dei recenti terremoti pugliesi ci si dovrebbe rivolgere a geofisici e vulcanologi; e questi, dal canto loro, escludono, allo stato attuale delle conoscenze scientifiche, l'esistenza di qualsiasi nesso di causalità tra i due fenomeni³. Ma poiché la risposta degli esperti tira in ballo lo stato delle conoscenze scientifiche, per sua natura in continua evoluzione, il passo successivo dovrebbe essere, sul piano politico e normativo, quello di invocare una moratoria sull'*air gun* fondata sul principio di precauzione, e cioè su quel principio generale di diritto e di politica ambientali fondato proprio sull'incertezza delle conoscenze scientifiche⁴. E invece nessuno (o quasi)⁵

² Sugli incisi riportati tra parentesi, di peculiare rilievo ai fini della trattazione, si tornerà nei paragrafi successivi.

³ Cfr., ad esempio, *Il Fatto Quotidiano.it* del 24 marzo 2018.

⁴ Che le evidenze scientifiche siano incerte e in continua evoluzione appare evidente anche nel campo dell'estrazione del petrolio, ove un'operazione un tempo largamente praticata (la reiniezione nel sottosuolo di materiale di scarto) è stata abbandonata perché riconosciuta, alla luce delle nuove conoscenze acquisite, direttamente responsabile di movimenti tellurici (cfr. *Il Fatto Quotidiano.it* del 24 aprile 2015). Forse un giorno emergeranno anche le evidenze scientifiche in grado di dimostrare che l'*air gun* è la causa di altri fenomeni, come, ad esempio, gli "spiaggiamenti" di cetacei registrati nell'Adriatico tra marzo e aprile 2018.

⁵ Recentemente, una commissione di esperti nominata dal Ministero dello sviluppo

invoca siffatta moratoria, anche perché il principio di precauzione – dopo il momento di celebrità vissuto tra il 1998 e il 2003, ai tempi della moratoria europea sugli OGM – ha subito una vera e propria *damnatio memoriae* e ormai trova poco spazio anche nei trattati internazionali dedicati alla tutela dell'ambiente, suo originario ambito di applicazione. È quindi singolare che il principio in questione sia stato riesumato per giustificare le misure normative volte a contrastare la *Xylella fastidiosa* (come quella, citata in apertura, relativa all'espianto massiccio di olivi sani), anche se è facile intuire le ragioni del diverso approccio precauzionale in materia di *Xylella* e di trivelle (e chi non dovesse intuirle le troverà descritte nel prosieguo).

Un'ultima, anche se articolata, considerazione introduttiva. Si parla moltissimo di alimentazione (e di cucina) e pochissimo di agricoltura, come se i consumatori dovessero abituarsi all'idea che il cibo cali direttamente dal cielo, come la biblica manna, e si materializzi nei supermercati o tra le mani di *chef* più o meno famosi. Se si guarda con attenzione all'evoluzione della politica agricola comunitaria (la tanto controversa PAC) e al parallelo sviluppo dell'agro-industria europea, questo risultato potrebbe costituire un effetto non del tutto indesiderato, o imprevedibile, sul piano culturale: e l'annunciato arrivo sulle tavole dei consumatori (in Europa come nelle Americhe) di carne e latte prodotti sinteticamente, o addirittura derivati da animali clonati, costituirà la tappa finale di questo percorso, che parallelamente priverà di contenuto la qualifica di “settore primario dell'economia” tradizionalmente riconosciuta all'agricoltura.

A questo punto andrebbe ricordato che nel 1936, anno dell'ultimo censimento pre-bellico, l'Italia contava, su oltre 43 milioni di abitanti, circa 19,5 milioni di occupati, di cui il 48,7% degli uomini e il 51,1% delle donne direttamente in agricoltura (ma la percentuale saliva fino al 70% in regioni come la Lucania e gli Abruzzi e Molise); e che oggi poco più dell'1% della popolazione attiva è stabilmente occupato nel settore agricolo (ma la *Xylella* potrebbe involontariamente contribuire ad una ripresa del settore, come si dirà a proposito dei trattamenti erbicidi e insetticidi imposti dalla normativa italiana). Il sacrificio dell'agricoltura (e

economico ha invocato “ulteriori approfondimenti” rispetto alle possibili conseguenze ambientali dell'*air gun*: cfr. *Nuovo Quotidiano di Puglia* del 29 maggio 2018, p. 5.

del complesso patrimonio di valori e conoscenze propri alla cultura contadina e rurale) veniva giustificato, ancora recentemente, con l'esigenza di privilegiare altri e più moderni *asset* di sviluppo (dalla siderurgia alla chimica, dall'automobile alla moda): ma oggi anche il più parziale – o distorto – tra gli osservatori sarebbe disposto ad ammettere che il sacrificio dell'agricoltura ha finito per favorire principalmente, se non esclusivamente, la speculazione sul valore fondiario dei terreni e, in ultima analisi, la cementificazione selvaggia di un Paese in grado di sfoggiare, con buona pace delle sopravvenute valutazioni delle agenzie di *rating*, ben cinque “A”: agricoltura e alimentazione, appunto, ma anche ambiente, arte e architettura.

Queste erano le risorse tradizionali – ed esclusive – del “Bel Paese”, che una programmazione oculata avrebbe potuto e dovuto salvaguardare e opportunamente valorizzare. Basti pensare che, se ancora all'inizio degli anni Cinquanta Roma era circondata dalla stessa campagna che aveva incantato i viaggiatori del *Grand Tour*, oggi il panorama che offrono le periferie romane (come quelle di qualunque altra città d'Italia) è semplicemente desolante: ciò nonostante, milioni di turisti visitano ancora la capitale e il resto del Paese, con *trend* in stabile crescita in alcune regioni, come la Puglia. Certo, è innegabile che il cemento abbia prodotto ricchezza – che comunque è cosa diversa dallo sviluppo – portando soldi nelle casse non solo di soggetti privati (proprietari terrieri, “lottizzatori”, costruttori), ma anche di soggetti pubblici, tanto che gli interessi degli uni e degli altri, in questa materia, si sovrappongono da tempo⁶. Un esempio? La legge Bucalossi del 1977 obbligava i Comuni a destinare ad investimenti (acquisizione al demanio di nuove aree, risanamento del patrimonio immobiliare esistente, ecc.) i proventi degli oneri di urbanizzazione, obbligo venuto meno con le riforme introdotte nel 2001 da un governo di sinistra e in seguito confermate da un governo di destra⁷. È quindi ovvio che la prospettiva di “fare cassa” ha spinto – tra-

⁶ Il primo momento di sovrapposizione tra interesse pubblico e privato nella materia considerata può essere fatto risalire alla realizzazione del “Piano Ina-Casa” (1949-1963), fortemente voluto dall'allora Ministro del lavoro Amintore Fanfani e realizzato anche con i fondi dell'*European Recovery Programm*, meglio noto come *Piano Marshall*: solo tra il 1949 e il 1956 furono spesi 334 miliardi di lire per costruire 147.000 nuovi alloggi.

⁷ Il riferimento è all'art. 12 L. 28 gennaio 1977, n. 10, recante norme sull'edificabi-

sversalmente sul piano politico – gli oltre 8.000 comuni d'Italia ad agevolare la corsa alla cementificazione, ciò che spiega perché, in poco tempo, il cemento sia arrivato a fagocitare 100.000 ettari di territorio ogni anno⁸. E se si volesse un altro esempio eccolo qui: dal 1985 al 2004, ben tre condoni edilizi hanno permesso all'erario di incassare 16 miliardi di euro, senza però arrestare la tendenza italiana all'abusivismo: se negli anni Ottanta le costruzioni abusive toccavano punte del 28,7% sul totale del costruito, oggi continuano a viaggiare tra il 10 e il 15% (che naturalmente, e congiuntamente con altri *record* negativi, è la percentuale di gran lunga più alta in Europa)⁹.

Di questo passo, le parole tradizionalmente attribuite a Toro Seduto (e poco importa se sia stato un altro a pronunciarle) assumeranno, per il Bel Paese, un valore consuntivo, più che profetico: “Quando avrete inquinato l'ultimo fiume, ucciso l'ultimo uccello e abbattuto l'ultimo albero, vi accorgete che i soldi non si mangiano”¹⁰. Ed è nel quadro di questa colpevole rinuncia alla valorizzazione delle risorse tradizionali, di questa sistematica devastazione del paesaggio e delle sue componenti, di questo disastro ambientale annunciato tra l'indifferenza di un'opinione pubblica distratta da meccanismi consumistici sempre più suadenti e persuasivi, di questo genocidio sociale e culturale perpetrato in nome di un discutibile concetto di progresso (che porta gli agricoltori di oggi a chiamare “medicina” diserbanti e insetticidi)¹¹; è dunque nel quadro di queste complesse sinergie – più che dei tanti “complotti” di cui spesso si parla¹² – che affondano e vanno ricercate le origini dell'epidemia di Xy-

lità dei suoli, “omesso” dal Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380).

⁸ Cfr. V. EMILIANI, *Cemento e Paesaggio*, in C. BARBERIS (a cura di), *Ruritalia. La rivincita delle campagne*, Donzelli, Roma, 2009, p. 253 e ss. A titolo di confronto, secondo l'Autore, in Inghilterra gli ettari sacrificati annualmente sull'altare del cemento erano, nello stesso periodo, 7.000.

⁹ Cfr. A. GALIMBERTI, *Tre condoni tombati in 20 anni: così l'Italia ha spinto l'abusivismo*, in *Il Sole 24 Ore*, 18 novembre 2014, p. 12.

¹⁰ Oggi la frase citata potrebbe essere efficacemente riformulata in questi termini: “... vi accorgete che la *tecnologia* non si mangia”.

¹¹ Per una ricostruzione di questo percorso culturale si rimanda a cfr. M.M. ROBIN, *Il veleno nel piatto*, Feltrinelli, Milano, 2012.

¹² La vicenda *Xylella* è al centro, da anni, di presunti complotti e di presunte verità rivelate: gli uni e le altre possono essere agevolmente ricostruiti utilizzando qualsiasi motore di ricerca su Internet.

lella fastidiosa. Un'epidemia che avrebbe dovuto costituire non solo l'occasione per riflettere sulla validità del modello di sviluppo finora descritto, ma anche per aprire la strada ad un approccio olistico in agricoltura¹³; e che invece, secondo il Ministro dell'agricoltura in carica nel febbraio 2018, va contrastata mediante l'impiego massiccio di diserbanti e insetticidi, appena velato dal richiamo a "buone pratiche agricole" che nessuno (o quasi) ricorda più¹⁴.

2. *L'epidemia di Xylella e le cure normative: dall'eradicazione degli olivi (...)*

L'Unione europea ha iniziato ad occuparsi dell'epidemia di *Xylella* nel 2014, quando la Commissione adottò la prima di una serie di decisioni di esecuzione della direttiva del Consiglio n. 2000/29 dell'8 maggio 2000, concernente la protezione contro l'introduzione e la diffusione nell'Unione europea di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vege-

¹³ È dagli anni Cinquanta che il costume italiano ha fatto proprio il modello di sviluppo descritto nel testo; e per uscire da una simile deriva non sembra sufficiente celebrare la (presunta) "rivincita" delle campagne (cfr., ad esempio, l'interessante volume curato da C. BARBERIS e citato alla nota 8), né promuovere stili di vita *slow*, come si è fatto (spesso acriticamente) negli ultimi anni. Queste nuove tendenze, peraltro, hanno prodotto risultati controversi e per certi aspetti contraddittori: ad esempio, oggi vanno a ruba i simboli stessi della cultura contadina e rurale di un tempo, come i "sassi" di Matera, che sono studiati dagli architetti giapponesi come prototipi di "bio-edilizia" e vengono acquistati da facoltosi professionisti del Nord (Italia ed Europa): ma sia gli architetti giapponesi che i professionisti del Nord ignorano o dimenticano che, alla metà degli anni Cinquanta, i "sassi" di Matera furono sfollati dalla forza pubblica perché considerati retaggio dell'era trogloditica ed emblema della vergogna nazionale in un Paese ansioso di liberarsi del proprio passato (e, conseguentemente, della propria identità) e ansioso di tuffarsi nel "progresso". E non è mera coincidenza temporale il fatto che, proprio negli anni in cui Matera veniva sfollata, l'Italia fosse intenta a recuperare solidarietà e sostegno internazionali firmando il Trattato di Roma e divenendo Paese fondatore della Comunità economica europea.

¹⁴ Al riguardo non soccorre neppure il Decreto ministeriale 13 febbraio 2018, di cui si dirà nel paragrafo 3, che non fornisce alcuna definizione di "buona pratica agricola". Il Decreto in parola, infatti, si limita a ricondurre a questa espressione gli "interventi di potatura, al fine di favorire un maggiore arieggiamento della pianta" (cfr. l'art. 11).

tali¹⁵. L'ultima in ordine di tempo di tali decisioni di esecuzione, la n. 2015/789 del 18 maggio 2015, è stata modificata e integrata a più riprese, da ultimo nel dicembre 2017¹⁶, ed è stata recepita in Italia dal Decreto ministeriale 19 giugno 2015, recante misure di emergenza per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione della *Xylella*¹⁷.

In sintesi, la disciplina in parola privilegia misure volte ad impedire, anche mediante divieti di importazione di vegetali da Paesi terzi, l'introduzione e la diffusione dell'infezione nel territorio dell'Unione. Ai fini indicati, la misura più nota al grande pubblico, e controversa, è quella concernente l'eradicazione non solo delle piante infette, ma anche delle piante che presentano sintomi di infezione, delle piante sospettate di essere infette e finanche delle piante ospiti potenziali della *Xylella*, "indipendentemente dal loro stato di salute"¹⁸.

Questa misura, assai dibattuta, ha formato oggetto in sede europea di

¹⁵ In *Guce* L. n. 169, 10 luglio 2000, p. 1. Questa direttiva è stata modificata dalla direttiva del Consiglio n. 2002/89 28 novembre 2002 (in *Guce* n. L. n. 355 30 dicembre 2002, p. 45).

¹⁶ Di seguito le decisioni di esecuzioni della Commissione richiamate nel testo: n. 2014/87 13 febbraio 2014 (in *Guue* n. L. n. 45 15 febbraio 2014); n. 2014/497 23 luglio 2014 (in *Guue* n. L. n. 219 25 luglio 2014); e n. 2015/789 18 maggio 2015 (in *Guce* n. L. n. 125 21 maggio 2015). Quest'ultima è stata modificata dalle seguenti decisioni di esecuzione della Commissione: n. 2015/2417 17 dicembre 2015 (in *Guue* n. L. n. 333 19 dicembre 2015), n. 2016/764 12 maggio 2016 (in *Guue* n. L. n. 126 14 maggio 2016), e n. 2017/2352 17 dicembre 2017 (in *Guue* n. L. n. 316 16 dicembre 2017).

¹⁷ Vedilo in *Guri*, serie generale, n. 148 29 giugno 2015. Il Decreto, che abrogava il precedente e omonimo D.M. 26 settembre 2014, faceva seguito alla Delibera del Consiglio dei Ministri 10 febbraio 2015, che dichiarava lo stato di emergenza nel territorio pugliese in conseguenza della diffusione della *Xylella*. Il Decreto in parola è stato in un primo momento modificato dal D.M. 18 febbraio 2016 e infine abrogato e sostituito dal D.M. 7 dicembre 2016 (a sua volta abrogato e sostituito dal D.M. 13 febbraio 2018, di cui si dirà nel paragrafo successivo).

¹⁸ Cfr. l'art. 6, par. 2, della decisione n. 2015/789 (ma l'eradicazione era già prevista dal cosiddetto "Piano Silletti", di cui si dirà tra breve). La decisione in parola distingue le "piante specificate" dalle "piante ospiti": le prime sono quelle destinate all'impianto e appartenenti ai generi o alle specie "notoriamente sensibili agli isolati europei e non europei dell'organismo specificato" (cfr. l'art. 1, lett. B, e l'Allegato I); le seconde sono le piante specificate appartenenti ai generi o alle specie "notoriamente sensibili agli isolati europei dell'organismo specificato" (cfr. l'art. 1, lett. C, e l'Allegato II). Per "organismo specificato", infine, la decisione intende tutti gli isolati europei e non europei della *Xylella fastidiosa*.

alcuni ricorsi per annullamento, nonché di una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal TAR del Lazio e risolta dalla Corte di Giustizia con sentenza del 9 giugno 2016¹⁹. Riconoscendo la validità dell'obbligo stabilito dall'art. 6 della decisione n. 2015/789 di procedere alla rimozione delle piante indipendentemente dal loro stato di salute, nel raggio di 100 metri attorno alle piante infette, la Corte si ispira ad una visione inusualmente forte del principio di precauzione. Certo, la pronuncia della Corte europea ha dovuto tenere conto di esigenze diverse e correlate tra loro: la gravità dell'infezione e l'ampiezza da essa raggiunta (come anche la perdurante incertezza scientifica relativa alle sue cause)²⁰; i ritardi delle autorità italiane nello svolgimento delle ispezioni e nella predisposizione di adeguate misure di monitoraggio²¹; la difficoltà di in-

¹⁹ Per il dispositivo della sentenza (cause riunite C-78/16 e C-79/16) cfr. *Guue* n. C296 del 16 agosto 2016, pag. 17. Per i ricorsi per annullamento citati nel testo vedi quello proposto da consorzi e singoli vivaisti pugliesi e respinto dal Tribunale dell'Unione con ordinanza dell'11 marzo 2016 (Causa T-436/15) e quello proposto da diverse aziende agricole pugliesi e respinto con ordinanza della Corte del 12 gennaio 2017 (Causa C-280/16).

²⁰ I primi studi sulla *Xylella* risalgono agli anni Ottanta: cfr. J.M. WELLS ET AL., *Xylella fastidiosa* gen. nov., sp. nov: Gram-Negative, Xylem-Limited, Fastidious Plant Bacteria Related to *Xanthomonas* spp., in *International Journal of Systematic Bacteriology*, 1987, vol. 37, n. 2, p. 136 e ss.). Più di recente, il Servizio fitosanitario della Regione Puglia, il CNR e l'Università degli Studi di Bari hanno concluso che il cosiddetto "Complesso del disseccamento rapido dell'olivo" (Co.Di.Ro.) deriverebbe dal concorso di diversi agenti parassitari: oltre il batterio della *Xylella*, il lepidottero *Zeuzera pyrina* o "rodilegno giallo" e alcuni miceti lignicoli vascolari (*Phaeoacremonium parasiticum*, *P. rubrigenum*, *P. aleophilum*, *P. alvesii* e *Phaemoniella* spp.). A conclusioni ancora diverse sono giunte le analisi ordinate nell'ambito dell'inchiesta avviata nel 2015 dalla Procura di Lecce, su cui si tornerà nelle note successive, che hanno peraltro individuato un numero di ceppi del batterio più alto di quello indicato da altre analisi condotte in materia.

²¹ Ritardi di natura sia sostanziale (e cioè legati alla diagnosi precoce dell'infezione: ma vedi in proposito quanto affermato alla nota precedente) che procedurale, perché se è vero che pochi giorni dopo la notifica del Governo italiano alla Commissione europea del primo focolaio di infezione (21 ottobre 2013) la Regione Puglia ha adottato le prime misure di emergenza per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione del batterio (cfr. la Delibera della Giunta regionale del 29 ottobre 2013), è vero anche che la legge regionale in materia ha dovuto attendere altri quattro anni per essere approvata (cfr. la legge regionale 29 marzo 2017, n. 4, dedicata alla gestione della batteriosi da *Xylella fastidiosa* nel territorio della regione Puglia, in *BURP* n. 39, supplemento, del 30 marzo 2017). Ma, a proposito di ritardi, va anche ricordato che la Commissione euro-

dividuare e delimitare una molteplicità di aree interessate a vario titolo dal batterio (zone infette, zone di contenimento, zone di sorveglianza, zone cuscinetto)²²; le polemiche e il contenzioso che hanno fatto seguito all'adozione dei primi piani di emergenza nazionale²³; le richieste di una parte dei (grandi) produttori di olio di elaborare e attuare interventi fitosanitari realmente risolutivi, prima ancora di "cure" normative, peraltro di controversa legittimità. Ma, se pure tutto ciò (e altro ancora) è vero e comprensibile²⁴, viene comunque spontaneo chiedersi perché una misura precauzionale così drastica venga imposta in un settore, quello della produzione olearia, che in alcune regioni (o parti di regioni) italiane as-

pea ha annunciato l'apertura di una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia (per violazione della sopra citata direttiva n. 2000/29 8 maggio 2000) solo nel maggio 2018, e cioè cinque anni dopo la notifica del primo focolaio di infezione da parte del Governo italiano (cfr. *LaRepubblica.it* 16 maggio 2018).

²² Per avere un'idea dell'estensione delle superfici interessate basti pensare che, ad esempio, la zona cuscinetto si estende per 10 km dal confine della zona infetta, mentre la zona di contenimento si estende per 20 km dal confine della zona cuscinetto.

²³ Il riferimento è al "Piano degli interventi" del Commissario delegato per fronteggiare l'emergenza connessa alla diffusione della *Xylella fastidiosa*, nominato nel febbraio 2015 dal Capo del Dipartimento della Protezione Civile. Detto Piano (il cosiddetto Piano Silletti), adottato nel marzo 2015 e modificato pochi mesi dopo (Piano Silletti *bis*), era stato impugnato innanzi al TAR del Lazio: quest'ultimo, nel novembre 2015, salomonicamente, da un lato aveva respinto i ricorsi contro l'eradicazione degli olivi infetti e, dall'altro, aveva sospeso l'applicazione del Piano medesimo nella parte in cui imponeva l'eradicazione di tutte le piante ospiti nel raggio di 100 metri da quelle infette. Nel dicembre 2015, infine, la Procura di Lecce aveva sequestrato il sito oggetto del primo intervento di eradicazione da effettuarsi ai sensi del Piano Silletti (nell'agro di Oria, oggi considerato uno dei più pericolosi focolai regionali d'infezione) e aveva indagato per diffusione colposa della malattia lo stesso Commissario delegato (poi dimessosi), unitamente ad altri soggetti (principalmente ricercatori del CNR e dell'Università di Bari), sulla base dei risultati delle analisi condotte in località allora immuni dall'epidemia (San Marzano nel tarantino e Giovinazzo nel barese) secondo cui la sintomatologia del disseccamento degli olivi non era necessariamente associata alla presenza del batterio (cfr. *Xylella, la Procura di Lecce chiede di proseguire l'inchiesta su tre indagati*, in *Il Fatto Quotidiano.it* del 2 agosto 2017).

²⁴ Il *cabier de doléances* riportato nel testo, infatti, è solo parziale e in via di continua evoluzione: taluni quotidiani (ad esempio, il *Nuovo Quotidiano di Puglia*) pubblicano praticamente ogni giorno, da anni, notizie relative alla *Xylella*, che inevitabilmente finiscono per intrecciarsi con le più disparate valutazioni di ordine politico, condotte a livello regionale e nazionale, e per alimentare dibattiti e polemiche anche al di fuori – e al di là – delle evidenze scientifiche e dei dati normativi.

sume ancora, prevalentemente, i caratteri dell'economia domestica e non trovi riscontro, invece, in altri settori produttivi dove – e probabilmente proprio a causa di ciò – gli interessi economici sono di rilevanza straordinariamente superiore²⁵.

Se a quanto affermato si aggiunge che la diffusione della *Xylella* potrebbe essere stata non del tutto accidentale, secondo l'inchiesta della Procura di Lecce citata in apertura²⁶, e che l'eradicazione delle piante produrrà effetti diversi ma convergenti – dalla sostituzione di *cultivar* millenari presenti solo in Italia con varietà non autoctone (ciò che porterà inevitabilmente ad una omologazione della qualità dell'olio pugliese rispetto a quella di altri oli, anche non italiani)²⁷; alla riconversione dei terreni verso colture di tipo industriale e con più alto valore aggiunto (come la vite); fino all'eliminazione della destinazione agricola dei terreni (per far posto, ad esempio, alle grandi infrastrutture, come la TAP)²⁸ –

²⁵ È utile qui indicare alcuni dati, forniti dalla Coldiretti e riferiti al 2017, in grado di far cogliere la rilevanza economica e di mercato dell'olivicoltura pugliese. Nella Regione, la superficie coltivata ad olivo è pari a 380.000 ettari, da cui si ottengono 11 milioni di quintali di olive e 2,5 milioni di quintali di olio, con un'incidenza della produzione olivicola regionale su quella nazionale pari al 36,6% e al 12% di quella mondiale. La PLV (Produzione Lorda Vendibile) del comparto olivicolo-oleario è pari al 20% della totale PLV del settore agricolo, per un valore di 680 milioni di euro, e il comparto partecipa alla composizione del PIL regionale per il 3%. Il tessuto imprenditoriale è rappresentato da 270mila imprese olivicole, pari al 22% delle aziende italiane. L'olio è il terzo prodotto pugliese più esportato, per un valore di circa 106 milioni di euro, pari al 9% dell'*export* di olio dall'Italia.

²⁶ Secondo l'inchiesta, la diffusione della *Xylella fastidiosa* potrebbe ricollegarsi ad un campione del batterio presentato nel corso di un *workshop* sulla sintomatologia del disseccamento degli olivi (le cui prime segnalazioni risalivano, in Puglia, al 2004) condotto nell'ottobre 2010 dall'Istituto Agronomico Mediterraneo (IAM) di Valenzano, in provincia di Bari. Lo IAM altro non è che la sede italiana del *Centre International de Hautes Études Agronomiques Méditerranéennes*, organizzazione internazionale creata nel 1962 con sede a Parigi, di cui fanno parte 13 Stati rivieraschi del Mediterraneo, tutti produttori di olio (Albania, Algeria, Egitto, Francia, Grecia, Italia, Libano, Malta, Marocco, Portogallo, Spagna, Tunisia e Turchia). Sul punto cfr. *Famiglia Cristiana* del 12 marzo 2015.

²⁷ Questo rischio è solo marginalmente arginato dal nuovo par. 2bis dell'art. 6 della decisione n. 2015/789, come modificata nel 2017, che salva dall'espianto, a determinate condizioni, le “piante ospiti ufficialmente riconosciute come piante di valore storico” (cfr. l'art. 1, par. 5, della decisione di esecuzione della Commissione n. 2017/2352, citata alla nota 16).

²⁸ È significativo ricordare in proposito che la Corte Costituzionale, con sentenza

non appare azzardato credere che la vicenda *Xylella* sia stata affrontata tenendo d'occhio gli interessi di poteri forti, che la sentenza della Corte di Giustizia sembra, ancora una volta, non ignorare.

3. (segue)...ai trattamenti erbicidi e insetticidi

Nel febbraio 2018, al fine di adeguare la normativa italiana agli atti della Commissione europea che modificavano la decisione n. 2015/789, il Ministro dell'agricoltura ha emanato un ulteriore Decreto recante misure di emergenza per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione della *Xylella fastidiosa*²⁹.

Nel confermare le misure di ispezione, individuazione e delimitazione delle zone interessate dal batterio, nonché quelle di eradicazione di cui si è detto in precedenza, il nuovo Decreto ha introdotto ulteriori misure fitosanitarie volte a controllare gli insetti vettori del batterio, appartenenti alla famiglia dei Cercopoidea e comunemente noti, negli stadi giovanili, come "sputacchine". Le misure fitosanitarie in parola si concretizzano in operazioni meccaniche quali "i. lavorazioni superficiali del terreno; ii. trinciatura delle erbe; iii. pirodiserbo; iv. trattamenti erbicidi" da eseguirsi nel periodo compreso tra il mese di marzo e il mese di aprile, allo scopo di eliminare le piante erbacee spontanee³⁰.

Non poche perplessità ha suscitato la nuova disposizione, che, imponendo l'eliminazione delle piante erbacee spontanee nel periodo della piena fioritura, e quindi nel periodo in cui gli insetti impollinatori sono al massimo dell'attività, rischia di provocare la drastica riduzione, se non l'estinzione, dei pronubi di buona parte della Puglia e, indirettamente,

n. 105 del 4 aprile 2017, ha dichiarato illegittima una norma contenuta nella legge della Regione Puglia 8 ottobre 2014, n. 41, recante misure di tutela delle aree colpite da *Xylella fastidiosa* (come modificata dalla legge regionale 11 aprile 2016, n. 7). Secondo la norma oggetto del giudizio di costituzionalità, i terreni interessati dall'espianto, abbattimento o spostamento degli olivi colpiti da *Xylella* non avrebbero potuto cambiare destinazione per un periodo di sette anni. Questa previsione ha provocato l'intervento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che ha impugnato la norma regionale in quanto suscettibile di ostacolare la realizzazione del noto, e da molti contestato, gasdotto TAP (*Trans-Adriatic Pipeline*).

²⁹ Vedi il D.M. 13 febbraio 2018 in *Guri*, serie generale, n. 80 del 6 aprile 2018.

³⁰ Cfr. l'art. 11, comma 2, lett. a), del Decreto.

delle piante selvatiche, con intuibili ricadute sulla biodiversità. Ma, in fondo, non si tratta di una novità per chi ricorda la moria delle api, palesatasi in modo massiccio negli ultimi anni e affrontata (ad esempio dalla Commissione europea) con approcci meramente risarcitori e non, come necessariamente avrebbe dovuto essere, precauzionali o almeno preventivi³¹. E, del resto, è nella medesima prospettiva che si collocano gli indennizzi agli agricoltori previsti per l'eradicazione delle piante di olivo, che il Parlamento europeo auspicava fin dal 2015³² e che sono destinati a raggiungere, secondo alcune fonti, la cifra astronomica del miliardo di euro, sufficiente a far intuire quanti e quali interessi siano coinvolti nella vicenda³³.

³¹ Inizialmente negate o confutate da molti, le evidenze scientifiche che collegano la moria delle api all'utilizzo massiccio di diserbanti e insetticidi sono ormai sotto gli occhi di tutti (cfr., ad esempio, *Il Fatto Quotidiano.it* del 23 aprile 2012 e *Il Corriere.it* del 4 maggio 2018). Tuttavia, anche dopo la diffusione di queste evidenze, la Commissione europea ha mostrato non poche esitazioni in materia, limitandosi in un primo tempo ad indennizzare i danni derivanti agli apicoltori dalla mancata produzione e commercializzazione di miele (cfr. in proposito la risoluzione del Parlamento europeo del 15 novembre 2011 sulla salute delle api e le sfide per l'apicoltura, pubblicata con un significativo ritardo in *Guue* n. C153E del 31 maggio 2013, pag. 43). Successivamente, la Commissione ha mutato orientamento, arrivando a disciplinare in modo stringente l'utilizzo di alcuni insetticidi neonicotinoidi, ritenuti tra i principali responsabili della moria delle api (cfr. il regolamento di esecuzione della Commissione n. 485/2013 del 24 maggio 2013, in *Guue* L. n. 139 del 25 maggio 2013, pag. 12), insetticidi che in seguito sono stati vietati, ma non completamente, potendosi ancora utilizzare per le colture in serra (cfr. il regolamento di esecuzione n. 2018/783 del 29 maggio 2018, in *Guue* n. L139 del 30 maggio 2018, pag. 31). Tra gli insetticidi in questione rientra l'*imidacloprid*, su cui si tornerà tra breve (in materia cfr., da ultimo, la risoluzione del Parlamento europeo del 1³² marzo 2018 sulle prospettive e le sfide per il settore dell'apicoltura dell'Unione, non ancora pubblicata in *Guue*).

³² Cfr. la risoluzione del Parlamento europeo del 20 maggio 2015 sull'epidemia di *Xylella fastidiosa* che colpisce gli olivi (in *Guue* n. C35 del 27 settembre 2016, p. 46).

³³ Cfr. *Nuovo Quotidiano di Puglia* del 31 maggio 2018, p. 5. Fondata su misure di "compensazione economica alle aziende che decidano di eradicare gli ulivi infetti, sostituendoli con varietà resistenti" appare anche l'iniziativa assunta da alcuni europarlamentari pugliesi (e tradottasi in alcuni incontri con gli eurocommissari all'ambiente e all'agricoltura, nonché con il Ministro dell'agricoltura in carica nel luglio 2018), che molti quotidiani nazionali hanno presentato, enfaticamente, come un "programma nazionale di ricostruzione" o, addirittura, come un "programma nazionale di sviluppo rurale" (cfr., ad esempio, *Pesticidi contro la Xylella, l'UE bacchetta l'Italia*, in *La Gazzetta del Mezzogiorno.it* del 6 giugno 2018).

Se l'eliminazione delle erbe spontanee mediante trattamento erbicida (notoriamente il più economico, e dunque il più utilizzato, tra quelli indicati dal Decreto) può sembrare – ma a torto – cosa ininfluyente o di poco conto nel contesto dell'olivicoltura e della produzione dell'olio, anche chi è digiuno di agricoltura può intuire la gravità di un'altra disposizione del Decreto. Il riferimento è alla disposizione che impone di “eseguire sulle piante ospiti coltivate tutti gli interventi insetticidi, così come stabilito dal Servizio fitosanitario regionale competente” nel periodo compreso tra il mese di maggio e il mese di dicembre, e cioè nel pieno della fioritura degli olivi e del successivo periodo di raccolta delle olive³⁴. Ora, non è ben chiaro come il Ministro dell'agricoltura abbia ritenuto di non assumere in considerazione le conseguenze – se non ambientali – almeno politiche di una misura destinata a tradursi nell'irrorazione di oltre 700.000 ettari di territorio nazionale, dalla provincia di Bari fino al Capo di Leuca³⁵; né come abbia ritenuto di non assumere in considerazione le conseguenze di siffatta misura sulla produzione (e commercializzazione) dell'olio e sulla sua qualità, tenuto anche conto del fatto che la raccolta delle olive, secondo la migliore pratica, si svolge generalmente tra ottobre e novembre; né, tanto meno, come abbia ritenuto di vigilare sull'applicazione della misura in questione su un'area tanto vasta come quella poc'anzi indicata senza fare ricorso all'assunzione di migliaia di nuovi tecnici agronomi e carabinieri forestali, incaricati di ispezioni *ad hoc*. E forse proprio la creazione di nuovi posti di lavoro può essere una ulteriore chiave di lettura della vicenda *Xylella*, visto che, al momento, l'unico effetto prodotto dalle misure fin qui esaminate (operazioni meccaniche, trattamenti erbicidi, interventi insetticidi) è stato quello di far aumentare, almeno temporaneamente, l'offerta di manodopera agricola e parallelamente (ma inspiegabilmente, secondo la logica del mercato) di far salire alle stelle i costi relativi (in particolare per la manodopera specializzata: l'acquisto e l'utilizzo di erbicidi e insetticidi, infatti, sono subordinati ad una specifica abilitazione). In ogni caso non può farsi a meno di evidenziare che si tratta di una “ripresa” dell'occu-

³⁴ Cfr. l'art. 11, comma 2, lett. b), del Decreto.

³⁵ La quantità di insetticidi necessaria per tale superficie si calcola in milioni di litri: non è quindi difficile farsi un'idea del conseguente impatto ambientale, anche di lungo periodo.

pazione nel settore agricolo purtroppo non finalizzata né alla valorizzazione del patrimonio, né al miglioramento della produzione, coerentemente con la perdita d'identità e di riferimenti socio-culturali segnalata nell'introduzione.

Va da ultimo rilevato che gli interventi insetticidi imposti dal Decreto sono stati portati all'attenzione della Commissione europea da un esposto presentato da alcuni rappresentanti della cosiddetta società civile³⁶, che ha evidenziato, oltre alla mancata comunicazione alla Commissione del Decreto medesimo, richiesta ai sensi della citata direttiva n. 2000/29, la presunta contrarietà tra la normativa italiana e quella europea in materia di insetticidi (con particolare riferimento all'*imidacloprid* e all'*acetamiprid*)³⁷. Nel momento in cui si scrive, gli esposti sono ancora al vaglio della Commissione, ma hanno avuto l'effetto immediato di far mutare orientamento al Servizio fitosanitario della Regione Puglia, incaricato dal Decreto di stabilire tempi e modalità degli interventi insetticidi prescritti. Infatti, fino al 5 giugno 2018, il sito internet del Servizio in questione stabiliva che, da maggio ad agosto, dovessero effettuarsi due "interventi specifici ... il primo dei quali con immediatezza", e distingueva i prodotti da somministrare a seconda delle forme di agricoltura praticata (integrata e biologica)³⁸. Il 6 giugno 2018, giorno successivo alla presentazione dell'esposto contro il Decreto ministeriale e alla sua pubblicazione sui *media*, il sito internet del Servizio regionale è stato modifi-

³⁶ Si tratta del movimento politico "*Diem25*" e dell'associazione "*The Good Lobby*": cfr. *Il Fatto Quotidiano.it* del 5 giugno 2018.

³⁷ Dell'*imidacloprid* si è già detto alla nota 31: qui basti aggiungere che, ammesso dalla normativa europea solo per le colture in serra, l'*imidacloprid* non può evidentemente essere utilizzato sulle piante di olivo in campo aperto, come invece stabilisce il Decreto. Per quanto riguarda l'*acetamiprid*, il suo utilizzo è disciplinato in modo restrittivo dal regolamento di esecuzione della Commissione europea n. 2018/113 del 24 gennaio 2018 (in *Guue* L. n. 20 25 gennaio 2018, p. 7), secondo cui il prodotto in questione presenta rischi neurotossici, oltreché per gli organismi acquatici, le api e gli altri artropodi, per gli uccelli e addirittura per i mammiferi; per questi motivi, l'utilizzo dell'*acetamiprid* deve comprendere "misure di attenuazione dei rischi", che invece il Decreto in esame non prende in considerazione.

³⁸ Per quanto riguarda l'agricoltura biologica, alla data del 5 giugno 2018 il Servizio dichiarava di avere "avanzato richiesta al Ministero della salute di autorizzazione eccezionale per prodotti a base di *spinosad* o olio essenziale di arancio dolce"; per quanto riguarda l'agricoltura integrata, il Servizio indicava invece "insetticidi ... a base di *acetamiprid*".

cato “al fine di fornire chiarimenti sul corretto uso di prodotti fitosanitari”. In verità, non è certo che l’obiettivo dichiarato sia stato conseguito, tenuto conto del fatto che le precisazioni fornite dal Servizio sono del seguente tenore: “non tutti i prodotti formulati a base di acetamiprid ... disponibili in commercio sono autorizzati contro la sputacchina su olivo”; “non sono disponibili in commercio prodotti impiegabili in agricoltura biologica”; “è vietato qualsiasi trattamento, con qualsiasi prodotto, finalizzato al controllo del batterio della *Xylella fastidiosa*, non essendo disponibile in commercio alcun prodotto autorizzato su olivo contro tale patogeno”.

4. Ricerca, precauzione, tecnologia: chi fermerà la *Xylella*?

Se i chiarimenti forniti dal Servizio fitosanitario della Regione Puglia hanno prodotto il risultato, paradossale, di aumentare la confusione già esistente materia, un punto resta fermo nella normativa nazionale ed europea: l’indisponibilità di prodotti o terapie in grado di arrestare la *Xylella*³⁹.

Questo *refrain* porta a sottovalutare la scarsa attenzione che i provvedimenti normativi nazionali ed europei finora esaminati forniscono all’attività di ricerca scientifica, i cui risultati assurgono solo sporadicamente alla ribalta dei *media* (peraltro sempre attenti alle notizie ad alta spendibilità politica sulla *Xylella*)⁴⁰. Ma si tratta di un *refrain* che oggi appare ben logoro, se si pensa che, già nel novembre 2015, una ricerca condotta dall’Università di Foggia aveva dimostrato che 120 alberi infetti, trattati con prodotti specifici (concimi, fertilizzanti e bio-stimolanti, ma non insetticidi), erano stati in grado di superare la presenza del bat-

³⁹ Per una disamina dello stato della ricerca scientifica in materia, cfr. i pareri adottati dal gruppo di esperti dell’EFSA sulla salute dei vegetali e sui rischi fitosanitari derivanti da *Xylella fastidiosa* nel territorio dell’UE, con l’individuazione delle opzioni di riduzioni del rischio (consultabili sul sito internet <http://www.efsa.europa.eu>), nonché il rapporto del *Panel on Plant Health* dell’EFSA intitolato *Treatment Solutions to Cure Xylella Fastidiosa Diseased Plants* (in *EFSA Journal*, 2016, n. 14).

⁴⁰ Non è chiaro se tale *refrain* ispiri o sia a sua volta ispirato dalla politica, ma resta il fatto che il Presidente della Regione Puglia, dopo diversi mutamenti di fronte, ha da ultimo dichiarato che “Abbatere gli olivi è un dolore immenso, ma al momento non ci sono strategie diverse” (cfr. *Leccenews24.it* del 14 giugno 2018).

terio e di sopravvivere⁴¹. Non occorre poi essere degli entomologi per ricordare i successi conseguiti dagli studi sulla biologia animale, che hanno permesso di individuare felici esempi di “lotta biologica” (come nel caso dei Coccinellidi, i coleotteri che si nutrono prevalentemente dei pidocchi delle piante). Può davvero credersi in assoluto che l’insetto vettore della *Xylella*, la citata sputacchina, non abbia un antagonista naturale che meriti di essere individuato, selezionato e allevato allo scopo (mediante il finanziamento della relativa attività di ricerca)⁴²?

Continuando ad ignorare o a sottovalutare questi metodi, e i relativi risultati, si otterrà soltanto di instillare nell’opinione pubblica il convincimento che la ricerca scientifica sia in grado solo di produrre risultati incerti a costi insostenibili e in tempi eccessivamente lunghi e che, al contrario, la tecnologia fornisca sempre risposte rapide, adeguate ed efficaci⁴³. Che poi è esattamente quanto affermano, col supporto di una parte dei *media*, i sostenitori della filiera tecnologia-industria-mercato con riferimento ad una pletora di prodotti la cui immissione in commercio è legittimata prima ancora che siano acquisite le evidenze relative alla loro sicurezza e salubrità, in spregio delle esigenze di interesse generale (la protezione dell’ambiente, la tutela della salute, la salvaguardia della sicurezza alimentare, ecc.) e di principi generali di diritto (quali il principio di precauzione). Per restare in argomento (e tralasciando esempi ormai “classici”: dagli OGM all’elettromog), ciò vuol dire legittimare la commercializzazione dell’*acetamiprid* a prescindere da ogni previa valu-

⁴¹ Cfr. *Xylella, il Tar bocchia il Piano Silletti bis: “Vanno abbattuti soltanto gli olivi malati”*, in *Repubblica.it* del 5 novembre 2015. Secondo una consolidata strategia mediatica, il titolo dell’articolo è tale da oscurare un importante risultato scientifico dietro una notizia di rilevanza squisitamente politica e all’epoca largamente dibattuta ai vertici della Regione Puglia.

⁴² E invece il D.M. 13 febbraio 2018, esaminato al paragrafo precedente, si occupa di ricerca scientifica al solo scopo di: i) vietare a chiunque la detenzione e il trasferimento di “materiale vivo di *Xylella fastidiosa*”; ii) riservare al Servizio fitosanitario centrale l’autorizzazione alla detenzione e al trasferimento del materiale medesimo; iii) imporre alle istituzioni scientifiche e agli altri soggetti che intendano avviare attività di indagini e sperimentazione sulla *Xylella* di “darne preventivamente comunicazione al Servizio fitosanitario regionale competente” e di “tempestivamente comunicarne i risultati agli stessi Servizi, prima di darne diffusione pubblica” (cfr. l’art. 6 del D.M.).

⁴³ Senza con ciò dimenticare il recente successo rappresentato dallo sviluppo di un microprocessore che rileva istantaneamente la presenza del batterio negli olivi: cfr. il *Nuovo Quotidiano di Puglia* del 31 maggio 2018, pag. 5.

tazione precauzionale (salvo poi scoprirne la neurotossicità sui mammiferi) e invece applicare, in modo acritico, il principio di precauzione all'espianto massiccio di olivi sani. La precauzione a due velocità, appunto.

In attesa che la ricerca scientifica individui gli strumenti più efficaci per contrastare la *Xylella*, prima che questa scavalchi definitivamente le Alpi⁴⁴, sembra quindi necessario, da una parte, che le istituzioni si adoperino affinché le cure normative e le soluzioni fitosanitarie non si pongano – o siano percepite dal pubblico – in alternativa o, peggio, in contrasto tra loro e, dall'altra, che le “battaglie” giudiziarie contro i provvedimenti in vigore non finiscano, di fatto, per fare il gioco della *Xylella*, che continua ad espandersi senza incontrare ostacoli di sorta (scientifici, tecnologici o normativi)⁴⁵. A questo proposito va appena segnalato che l'apparato giudiziario del Paese corre il rischio di mettere in conto un incremento del contenzioso tra privati, perché qualcuno, prima o poi, riterrà che l'infezione del proprio oliveto sia dovuta all'inerzia o alla negligenza del proprio vicino, che non ha arato o trinciato o diserbato, secondo le modalità e nei termini stabiliti dalla normativa vigente, il suo terreno e i suoi olivi.

In ogni caso non resta che auspicare, per l'interesse generale, che l'olivicoltura pugliese (e quella italiana) di qualità riesca a superare questa prova senza perdere le sue specificità, anche culturali, che di fatto – e a dispetto dei molti sostenitori del mercato globale – l'hanno resa finora sostanzialmente impermeabile a produttori e oli stranieri. E, perché no, questa impermeabilità può essere un'ulteriore, ed ennesima, chiave di lettura della vicenda *Xylella fastidiosa*.

⁴⁴ O, viceversa, che provenga dalle Alpi, tenuto conto che in Corsica sono già stati individuati oltre duecento focolai d'infezione: cfr. *Repubblica.it* del 3 febbraio 2016.

⁴⁵ Ai fini indicati non è ovviamente sufficiente prevedere l'istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta (tradizionale, e presunto, rimedio a molti dei mali italiani), né far derivare, come già segnalato alla nota 33, un “programma nazionale di sviluppo rurale” dalle manifestazioni di pensieri e opinioni di alcuni europarlamentari pugliesi, uno dei quali è stato, peraltro, direttore scientifico dell'organizzazione internazionale citata alla nota 26 (cfr. *Xyella, la linea del ministro*, in *Nuovo Quotidiano di Puglia* del 6 luglio 2018).

LUCA MARINI

L'epidemia di Xylella fastidiosa e la precauzione a due velocità

L'articolo riassume ed esamina la vicenda Xylella, ormai da anni al centro di valutazioni di ordine politico che hanno alimentato dibattiti e polemiche al di fuori, e al di là, delle evidenze scientifiche e dei dati normativi.

The article summarizes and examines the affair Xylella, for years now at the center of political evaluations that have fueled debates and polemics outside, and beyond, scientific evidence and normative data.

Detriti Spaziali: rifiuti ad alto livello

MARIA DE LAS MERCEDES ESQUIVEL – ETTORE RODRÍGUEZ MOL-
NAR

1. Introduzione. – 2. Concetto di Oggetto Spaziale. – 3. Concetto di Detriti Spaziali. – 4. Saturazione dello spazio esterno. Posizioni. Sviluppi recenti. – 5. Piano d'azione: Previsione, Prevenzione, Mitigazione, Rimozione. – 6. Quadro Normativo e Regolamentare di riferimento. – 7. Responsabilità per danni causati da oggetti spaziali. – 8. Conclusioni.

1. *Introduzione*

C'è una tematica di diritto ambientale rispetto alla quale ci troviamo di fronte alla necessità di smettere di guardare verso il basso (suolo, acqua) o intorno a noi (aria, rumore...) e di alzare lo sguardo verso più alti obiettivi per trovare soluzioni a nuovi problemi che possano ripercuotersi sul destino delle generazioni future: i danni provenienti dallo spazio. In questo articolo cercheremo di fornire una breve panoramica della problematica e dello stato in cui attualmente si trova.

2. *Concetto di Oggetto Spaziale*

La presente trattazione si concentra sulle conseguenze giuridiche del lancio, monitoraggio e successiva dismissione e/o abbandono di oggetti spaziali. Per Oggetto Spaziale si intende “*qualsiasi dispositivo artificiale o congegno costruito per essere collocato nello spazio o sui corpi celesti al fine di svolgere una funzione o un'attività spaziale*”.

Va osservato che né il *Trattato sullo Spazio*, né la *Convenzione sulla Responsabilità per danni causati da Oggetti Spaziali*¹, né la cosiddetta *Convenzione di Registrazione*² definiscono ciò che deve essere inteso come oggetto spaziale, limitandosi ad affermare che il concetto stesso comprende anche i suoi componenti.

Così, se siamo certamente in grado di sapere chi lancia qualcosa nello spazio, non conosciamo ciò che viene lanciato. Indubbiamente, questa incongruenza è un segno delle contraddizioni che sorgono quando la normativa è oggetto di negoziazione tra Stati e organizzazioni internazionali ed è frutto di una serie di rinunce, necessarie per ottenere l'obiettivo dell'approvazione della norma.

Quando parliamo di oggetti spaziali, ci riferiamo a manufatti destinati allo sviluppo di un'attività spaziale e alle sue componenti che si definiscono come porzioni o parti di un oggetto.

Concetto diverso da quello di "frammenti", che sono pezzi o parti di un tutto o di parte di essi, la cui esistenza presuppone una rottura della cosa.

3. Concetto di Detriti Spaziali.

Possiamo descrivere il concetto di "rifiuti, rottame o detriti spaziali" come "*qualsiasi oggetto o parte di un oggetto artificiale, abbandonato o inutilizzabile nell'orbita terrestre, nello spazio o in un corpo celeste*".

Un rapporto del *Comitato di Coordinamento Inter-agenzie delle Nazioni Unite per i Detriti Spaziali (IADC)*³ definisce i detriti spaziali come tutti gli "*oggetti non operativi di origine antropica, compresi i loro frammenti ed elementi, che si trovano in orbita terrestre o rientrano nell'atmosfera*"⁴. È tuttavia una definizione parziale, in quanto non tiene conto dei

¹ <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19720066/201111210000/0.790.2.pdf>.

² <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19720066/201111210000/0.790.2.pdf>.

³ <https://www.iadc-online.org/>.

⁴ A/AC.105/C.1/2011/CRP.14, p. 11.

detriti spaziali che non sono in orbita terrestre o che non rientrano nell'atmosfera⁵. Ad esempio, i resti degli sbarchi sulla Luna.

Il rapporto afferma che circa il 60 per cento dei detriti registrati è generato da rotture di veicoli spaziali o di razzi. La frammentazione si verifica spesso a seguito di esplosioni di combustibile residuale o altro reagente chimico contenuto nei motori dei razzi.^{4[2]}

4. Saturazione dello spazio esterno. Posizioni. Sviluppi recenti.

Per comprendere la natura e l'entità del problema, è necessario avere un'idea di base delle diverse orbite satellitari esistenti in funzione del tipo di scopo per il quale sono state concepite. Per brevità, faremo riferimento solo ai tre (3) tipi di orbite che sono utili ai fini del presente articolo.

Orbita Geostazionaria

Comunemente chiamata GEO (*Geostationary Orbit* - Orbita Geostazionaria Terrestre), è quella che mantiene una posizione fissa rispetto alla superficie terrestre ad un'altezza costante di 36.000 km sul livello del mare. I satelliti che si trovano a ruotare su quest'orbita sembrano fermi nel cielo, tale condizione è ideale per i satelliti per telecomunicazioni, in quanto questi offrono una soluzione ottimale per avere un "ripetitore" di segnale sempre visibile dalle stesse postazioni terrestri.

Il problema principale di quest'orbita deriva dagli elevati costi di installazione di un satellite. Ogni posizione orbitale in GEO – che è assegnata ai paesi attraverso l'Unione Internazionale delle Telecomunicazioni – (ITU, parte delle Nazioni Unite) comporta costi elevati, pertanto gli operatori devono lasciare il carburante residuo utilizzato per i "satelliti defunti" nella cosiddetta "orbita cimitero", ancora più lontana. In questo modo, il posto liberato diviene disponibile per posizionare un altro satellite.

È questa una soluzione che si limita a spostare il problema in avanti, accumulando in questa "orbita cimitero" un "patrimonio di rifiuti" che le nostre future generazioni dovranno gestire tra circa 100 anni, momento in cui il deterioramento orbitale diventerà un problema concreto ed attuale.

Orbita Terrestre Bassa

⁵ A/AC.105/C.1/2011/CRP.14, p. 12.

L'Orbita Terrestre Bassa (comunemente chiamata LEO; dall'inglese *Low Earth Orbit*) è compresa tra 200 e 2.000 km di altitudine, ma può abbassarsi a 160 km sopra il livello del mare.

Il 70 per cento dei rifiuti viene stoccato proprio in questa fascia di spazio dove si trova anche la Stazione Spaziale Internazionale, a circa 350 km di altitudine.

Orbita Terrestre Media

I satelliti in orbita media (orbita MEO; orbita media terrestre) si trovano ad un'altitudine superiore alla LEO ed inferiore alla GEO. Si tratta di orbite idonee a posizionare più satelliti sotto forma di costellazione alla stessa altezza per applicazioni di comunicazione o di navigazione.

Oggi si stima che solo il 7% degli oggetti che ci circondano siano satelliti utili. Il resto sono oggetti abbandonati, di cui solo circa 20.000 orbite sono state localizzate e identificate⁶.

Il problema maggiore è costituito dai detriti spaziali sparsi nell'orbita geo stazionaria. I detriti non solo danneggiano i satelliti di comunicazione in quanto si scontrano con essi, ma interferiscono anche con i segnali di comunicazione che vengono lanciati dalla superficie.

Nelle orbite basse, il rottame metallico si muove a otto km/s, cioè sette volte più velocemente di un proiettile, il che rende difficile immaginare azioni anticollisione.

La Stazione Spaziale Internazionale (ISS) ha subito un incidente di questo tipo proprio nel 2015: si è reso necessario abbandonare la stazione per il timore di una collisione con un vecchio satellite russo.

Si stima che cada sulla superficie terrestre, attratto dalla gravità, almeno un frammento spaziale alla settimana. La NASA ha registrato, in media, la caduta di un frammento al giorno, ossia tra le 50 e le 100 tonnellate all'anno. Fortunatamente, queste cadute avvengono quasi sempre in mare, che occupa il 71% della superficie terrestre, o in zone scarsamente popolate come la tundra canadese, il deserto australiano o la Siberia.

Ma il numero di frammenti di meno di un m² (dimensione minima indicata nel catalogo) presenti nell'orbita geostazionaria è sconosciuto. Per questo motivo, diverse nazioni spaziali, tra cui la Spagna, hanno iniziato l'osservazione ottica dell'anello orbitale (vedi sotto).

⁶ https://elpais.com/elpais/2016/06/02/ciencia/1464865448_335730.html.

I frammenti relativamente piccoli normalmente si disintegrano quando entrano nell'atmosfera, ma quelli più grandi cadono a velocità elevatissime, moltiplicando il peso della loro massa con l'accelerazione. È chiaro che i rischi di danno non si limitano allo spazio esterno, ma costituiscono una grave minaccia potenziale per la superficie terrestre in generale. L'aumento della frequenza di queste cadute aumenta la probabilità di danni anche nelle aree urbane.

Da quando sono state tenute le registrazioni di siffatti avvenimenti, è emerso che numerosi incidenti causati dalla caduta di detriti spaziali si sono verificati in Canada, Australia, Argentina, Stati Uniti, Isole del Pacifico, ecc. Con poche eccezioni, nella maggior parte dei casi non ci sono state conseguenze, anche se il pericolo della caduta di un detrito, seppur di piccole dimensioni, su aree urbane, centrali nucleari, ospedali, scuole, impianti di telecomunicazione, ecc., non deve essere sottovalutato.

Anche in Spagna si sono verificati incidenti di questo tipo.

In un arco temporale di due settimane, nel novembre del 2015, il cielo spagnolo ha cominciato a rilasciare sfere metalliche. La prima ha colpito il Pozorrubio de Santiago, in provincia di Cuenca. Un altro oggetto simile è precipitato su Elda, una città nella provincia di Alicante, quello stesso giorno. Pochi giorni dopo, fino a tre sfere sono state contate, questa volta in diverse parti della regione di Murcia. L'origine di questi frammenti, di dimensioni che vanno da pochi centimetri a quattro metri di diametro, era chiara: detriti spaziali di origine non identificata.

Tutti ricorderanno la notizia relativa alla caduta sulla terra, all'inizio di aprile 2018, della stazione spaziale cinese Tiangong-1, che è stata fuori controllo fino agli ultimi giorni.

5. Piano d'azione: Previsione, Prevenzione, Mitigazione, Rimozione

a. Le previsioni sono preoccupanti perché non ci si aspetta che il tasso di produzione di detriti spaziali rallenti nel prossimo futuro.

A causa della loro importanza, le orbite LEO e GEO, così come altre regioni dello spazio, sono sotto la protezione delle Nazioni Unite. Tuttavia, dato il carattere non prescrittivo della regolamentazione internazionale, il loro futuro dipende dalle misure che ciascun paese e ciascuna agenzia spaziale intendono adottare. Gli esperti sollecitano un inter-

vento politico a questo proposito, soprattutto perché giganti come Boeing e SpaceX hanno annunciato il lancio di “mega costellazioni” di migliaia di satelliti per telecomunicazioni da posizionare in orbita LEO (qui il segnale viaggia più velocemente), stimando che una volta che questo esercito di “mini-satelliti” sarà in orbita, il rischio di collisione e caduta potrebbe aumentare in modo rilevante.

b. Secondo le Nazioni Unite, gli operatori devono rimuovere i loro satelliti dalle orbite basse entro 25 anni facendoli rientrare sulla Terra, ma l’unica misura prevista finora è di trasferirli da GEO alla cosiddetta “orbita del cimitero”, situata almeno 300 chilometri sopra l’orbita GEO, dove la forza di attrazione della Terra è minore.

Ma per la spazzatura che vola ormai da decenni, non ci sono linee guida, ed è per questo che per i prossimi anni sono previsti complessi negoziati. Tuttavia, ciò richiederebbe il consenso di tutti i membri del Comitato per gli Usi Pacifici dello Spazio Extra-Atmosferico⁷, di cui fanno parte 84 paesi.

c. Alcuni di tali paesi, come la Francia o l’Ucraina, tra gli altri, e l’Agenzia Spaziale Europea (ESA) hanno già iniziato ad adottare meccanismi per adottare norme vincolanti. Gli avvisi di pericolo di collisione fanno parte della routine per gli operatori satellitari. I satelliti ESA, tuttavia, vengono trasferiti ad altre posizioni orbitali una o due volte all’anno. E la Stazione Spaziale Internazionale, una.

d. Progetti di eliminazioni dei Rifiuti.

Svizzera, Spagna e Stati Uniti, nonché l’ESA (attraverso il suo Progetto *Clean Space*)⁸ hanno sviluppato varie alternative di bonifica per circa 16.000 oggetti che interferiscono con i veicoli spaziali o i satelliti artificiali; ad esempio, nel caso della Svizzera, è previsto l’uso di “satelliti esorbitanti” per “intrappolare” detriti che potrebbero causare problemi ad altri satelliti o veicoli spaziali e rispedirli sulla terra o precipitare con essi nell’atmosfera, dove si disgregheranno.

La Spagna ha due progetti in corso. Da un lato, ha creato un proprio sistema esorbitante di detriti spaziali nel quadro di un progetto di ricerca sviluppato presso l’ETSI dell’Aeronautica dell’Università Politecnica di Madrid e finanziato dall’Agenzia Spaziale Europea denominato *Ion Beam*

⁷ [Http://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/copuos/index.html](http://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/copuos/index.html).

⁸ [Http://www.esa.int/Our_Activities/Space_Engineering_Technology/Clean_Space](http://www.esa.int/Our_Activities/Space_Engineering_Technology/Clean_Space).

*Shepherd for Contactless Space Debris Removal*⁹ attraverso l'*Advanced Concepts Team*, nell'ambito del programma del Progetto ARIADNA¹⁰.

Allo stesso tempo, la Spagna sta sviluppando un progetto (*Deimos Sky Survey*)¹¹ per osservare e seguire gli oggetti spaziali utilizzando una rete di tre telescopi situati nel Parco Naturale Sierra Madrona e Valle de Alcodia (*Ciudad Real*) che ricercano oggetti (naturali o artificiali) che si muovono sullo sfondo, apparentemente fisso, delle stelle, eseguono oggetti specifici già identificati o sospetti concentrandosi, infine, su detriti spaziali situati in orbita LEO.

Tutti questi progetti coesistono con altri che hanno obiettivi simili (*ex multis*: Progetto NEE-01 Pegaso nella Repubblica dell'Ecuador). È auspicabile un'unificazione degli sforzi al fine di raggiungere una maggiore efficacia ed efficienza nella rimozione dei detriti spaziali.

La NASA ha inoltre sviluppato protocolli per la riduzione e lo smaltimento dei detriti spaziali¹².

6. Quadro Normativo e Regolamentare di riferimento

Il documento giuridico più rilevante ad oggi in materia è la Convenzione sulla Responsabilità Internazionale per i Danni causati Dagli Oggetti Spaziali (1972)¹³, (Convenzione sulla Responsabilità) derivata dal Trattato sullo Spazio Extra-Atmosferico del 1962¹⁴.

La Convenzione sulla Responsabilità va di pari passo con la Convenzione sulla Registrazione degli Oggetti Lanciati nello Spazio Extra-Atmosferico¹⁵ (nota come Convenzione di Registrazione) adottata dall'As-

⁹ <https://arxiv.org/abs/1102.1289>.

¹⁰ <http://www.esa.int/gsp/ACT/ariadna/index.html>.

¹¹ <http://www.elecnor-deimos.com/es/portfolio/deimos-sky-survey-es/>.

¹² NASA Procedural Requirements for Limiting Orbital Debris (w/ Change 1 - 5/14/09); NASA-STD-8719.14 (with Change 4), U.S. Government Orbital Debris Mitigation Standard Practices.

¹³ <http://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/spacelaw/treaties/introliability-convention.html>.

¹⁴ <http://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/spacelaw/treaties/introouterspace-treaty.html>.

¹⁵ <http://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/spacelaw/treaties/introregistration-convention.html>.

semblea generale delle Nazioni Unite nel 1974 ed entrata in vigore nel 1976). A dicembre del 2007, 64 paesi l'avevano ratificata, compresi i principali Stati "spaziali" (Stati di Lancio).

Sulla base dell'articolo 7 del Trattato sullo Spazio, la Convenzione sulla Responsabilità prevede che qualunque Stato lanci un oggetto nello spazio sia tenuto al risarcimento dei danni causati da tale oggetto alla superficie terrestre o ad altri dispositivi spaziali, qualora tali danni siano riconducibili ad una sua condotta negligente. Esso stabilisce inoltre le norme per la composizione delle controversie in materia di risarcimento.

Dall'applicazione di tali norme derivano considerazioni giuridiche diverse¹⁶:

a. L'illegalità di generare detriti spaziali: per le cosiddette "nazioni spaziali" i detriti spaziali sono un risultato del tutto prevedibile della loro attività; esse, inoltre, hanno la possibilità tecnica di sapere in anticipo quando un oggetto spaziale diventerà un inutile relitto metallico. Pertanto, il fatto di abbandonare gli oggetti una volta terminata la loro vita utile non fa che aggravare un comportamento che, a nostro avviso, è eticamente e giuridicamente riprovevole. E, data la sua prevedibilità, tale condotta dovrebbe essere punibile come colpa grave ingiustificabile (o addirittura oggettiva, cfr. *infra*), le cui conseguenze dovrebbero pertanto gravare sullo Stato che genera i rifiuti.

b. Obblighi di ridurre i rifiuti e di ripristinare l'ambiente in cui si trovano. Il 24 gennaio 1978 una navicella spaziale segreta dell'Unione Sovietica, la Cosmos 954, che conteneva un piccolo reattore nucleare per alimentare le antenne radar e 50 kg di uranio arricchito, andò fuori controllo. La sua caduta è diventata la più pericolosa della storia per le persone sulla Terra. I suoi detriti sono stati dispersi in tutta la regione artica del Canada, un paese che, insieme agli Stati Uniti, ha intrapreso i lavori di bonifica.

Dopo aver espletato le procedure stabilite nella Convenzione sulla Responsabilità, lo Stato di avvio ha indennizzato lo Stato colpito. Fortunatamente, non vi è stata alcuna perdita di radioattività. Per il momento, però, questo caso costituisce un'eccezione.

c. Obblighi di partecipazione e scambio di informazioni per evitare situazioni di collisione, di partecipazione al processo di rimozione attiva

¹⁶ *A/AC.105/C.1/2011/CRP.14*, p. 22 ss.

e all'eventuale riciclaggio dei rifiuti; di individuazione e condivisione dell'onere finanziario, obblighi in merito al trasferimento di tecnologia.

La Convenzione sulla Responsabilità prevede la responsabilità internazionale assoluta¹⁷ dello Stato di lancio per i danni causati allo spazio, ai corpi celesti, allo spazio aereo o acquatico e alla superficie della Terra da oggetti spaziali. Ciò che non risulta chiaro da questa convenzione, né dalla Convenzione di Registrazione sugli Oggetti Spaziali, è la natura giuridica delle parti dell'oggetto spaziale che non sono identificabili per frammentazione.

Il fatto che gli oggetti spaziali siano stati creati dall'uomo e che il loro abbandono debba essere considerato un atto volontario, comporta che le relative conseguenze dannose debbano senz'altro essere ascritte ai responsabili alternativamente a titolo di dolo o colpa grave; ciò implica che tali fatti rientrino pacificamente nell'ambito applicativo della Convenzione sulla Responsabilità, la quale infatti prevede l'attribuzione di responsabilità tanto a titolo di colpa quanto a titolo di dolo, nonché per caso fortuito.

La frammentazione che deriva dall'abbandono degli oggetti spaziali implica che esista quantomeno una colpa cosciente.

Sebbene la responsabilità per danno nello spazio sia assoluta (nel senso che sarà chiarito più avanti), il danno non si verifica più solo nello spazio extraatmosferico; pertanto, nell'affrontare questo problema occorre tenere presente che la Convenzione sulla Responsabilità attualmente attribuisce la responsabilità dello Stato di lancio solo in caso di colpa. In ogni caso, l'ambito di responsabilità è lo stesso, indipendentemente dall'area in cui si è verificato il danno: la responsabilità è quindi sempre assoluta.

Se lo Stato di lancio non può essere identificato (ad esempio a causa delle piccole dimensioni dei frammenti che raggiungono la superficie terrestre), i danni, allo stato attuale delle cose, rimarranno senza possibilità di risarcimento. La conseguenza è l'arricchimento illecito di coloro che traggono profitto dalle attività spaziali.

È stato Aldo Armando Cocca, un pioniere argentino del diritto spa-

¹⁷ "Responsabilità Assoluta" comprende la riparazione "come se il danno non si fosse mai verificato più il risarcimento di eventi o circostanze previsti o posti in essere dal danneggiato e frustrati dall'evento dannoso". Al contrario, la "Responsabilità Oggettiva (integrale)" si limita a fornire una riparazione come se il danno non si fosse verificato.

ziale, a fornire la soluzione giuridica alla situazione che abbiamo prospettato. Cocca ha indicato che la soluzione in questo caso è creare un Fondo da integrare con le somme versate dalle nazioni spaziali, in proporzione all'attività sviluppata, dal quale possano essere tratte le somme richieste a titolo di risarcimento. Pertanto, se lo Stato di lancio non può essere individuato, alla parte o alle parti lese può essere fornito un risarcimento. Il Fondo, in ogni caso, dovrebbe entrare in gioco solo quando sia stata definitivamente chiarita la natura spaziale degli oggetti che hanno causato il danno.

Tale soluzione è simile ai contenuti e agli obiettivi del *Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act* (CERCLA)¹⁸ degli Stati Uniti d'America del 1980 (noto come “*Superfund*”), che autorizza l'Agenzia per la protezione ambientale (EPA) ad assumersi i costi della rigenerazione dei suoli contaminati nei casi in cui i responsabili non possano essere identificati. L'esperienza europea deriva dalla Direttiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004¹⁹, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale (direttiva sulla responsabilità ambientale). Questa direttiva è già stata recepita nelle legislazioni nazionali europee e applica i principi della responsabilità oggettiva ai danni causati dagli esecutori di attività ivi elencate ed intrinsecamente pericolose (definite come “attività che destano preoccupazione reale o potenziale” per le acque e il suolo nell'aria); gli operatori che svolgono attività pericolose elencate nell'allegato III della Direttiva rientrano nelle ipotesi di responsabilità oggettiva (per cui non è necessario provare la colpa). Gli operatori che svolgono attività professionali diverse da quelle elencate nell'allegato III sono responsabili del danno arrecato alle specie o agli habitat naturali protetti a titolo di colpa. È sempre necessario stabilire un nesso causale tra l'attività e il danno. Le persone fisiche o giuridiche interessate e le ONG ambientaliste hanno il diritto di chiedere all'autorità competente di adottare misure correttive qualora lo ritengano necessario. Per ulteriori informazioni, si veda il link in nota²⁰.

¹⁸ <https://www.epa.gov/laws-regulations/summary-comprehensive-environmental-response-compensation-and-liability-act>.

¹⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004L0035&from=EN>

²⁰ <http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/>.

Tuttavia, riteniamo che questo regime apra la strada all'imposizione di una responsabilità oggettiva e illimitata per l'attività spaziale che può essere chiaramente definita come "intrinsecamente pericolosa".

Nell'attuale quadro normativo europeo, si potrebbe anche ipotizzare la possibilità che le persone colpite dalla caduta di un oggetto spaziale (ad esempio, la caduta di oggetti testimoniata a Murcia, se fossero caduti in aree residenziali) possano adire lo Stato spagnolo sulla base della propria legge nazionale, in quanto la Spagna è parte delle convenzioni che regolano il lancio e la registrazione di oggetti spaziali o, anche, perché il paese coopera con paesi terzi nello sviluppo di programmi spaziali, ed ha altresì l'obbligo di proteggere il suo spazio aereo.

L'Accordo di Responsabilità prevede la responsabilità internazionale assoluta dello Stato di lancio per i danni causati allo spazio, ai corpi celesti, allo spazio aereo o acquatico e alla superficie della Terra da parte di oggetti spaziali. Ciò che non è chiaro da questo accordo, né dalla convenzione di registrazione sugli oggetti spaziali, è la natura giuridica delle parti dell'oggetto spaziale che non sono identificabili per frammentazione.

Il fatto che gli oggetti spaziali siano opera dell'uomo e che il loro abbandono sia conseguenza di un atto volontario pone le conseguenze dannose che essi possono provocare in un quadro di responsabilità (sia per colpa grave che per dolo) che aggrava la condotta coperta dalla convenzione sulla responsabilità, la quale non discrimina se il danno sia dovuto a colpa, dolo o caso fortuito. La frammentazione che segue l'abbandono degli oggetti si accompagna a una colpa cosciente.

Detto questo, dobbiamo affermare che, in base all'articolo I del Trattato sullo Spazio del 1967 che riconosce il diritto di tutti gli Stati di accedere, utilizzare ed esplorare lo spazio, la produzione di detriti spaziali non può di per sé essere considerata illecita. Tuttavia, la produzione di detriti spaziali può essere in alcuni casi illecita; ad esempio, quando provoca gravi o estremi danni o modifiche ambientali o interferisce con l'esplorazione e l'uso pacifico dello spazio.

Per quanto riguarda l'eventuale obbligo giuridico di ridurre i rischi associati ai detriti spaziali, occorre tener presente che non esiste alcun obbligo esplicito, ma che esiste un principio che impone di tenere in considerazione l'ambiente (come stabilito all'articolo IX del Trattato sullo spazio), in base al quale può ritenersi vietato intraprendere attività nello

spazio che possano causare inquinamento nocivo dello spazio extra-atmosferico e adottare le opportune consultazioni internazionali qualora vi sia motivo di ritenere che l'attività pianificata possa potenzialmente causare interferenze dannose ad un altro Stato. Mentre la regola è principalmente finalizzata alla protezione dello "spazio esterno", è chiaro che le nazioni spaziali hanno l'obbligo di adottare misure appropriate per prevenire o almeno minimizzare i danni ad altri Stati e aree al di fuori della loro giurisdizione e controllo. O, almeno, di ridurre al minimo tale rischio.

In breve, ci riferiamo alla "*due diligence*" necessaria nei casi nei quali il rischio sia evidente.

Supponendo l'esistenza di un danno ambientale derivante dalla caduta di un oggetto spaziale artificiale (ad esempio che causa un incendio boschivo), l'identificazione dello Stato di lancio è essenziale ai fini della determinazione della responsabilità.

Applicando il principio "chi inquina paga" in modo ampio, rigoroso e completo, il regime internazionale di responsabilità degli Stati di lancio dovrebbe essere esteso al fine di condannare specificamente gli Stati che producono e abbandonano i rifiuti, poiché questo atteggiamento inquina un ambiente che appartiene all'umanità attuale e che interesserà le generazioni future in misura non ancora pienamente apprezzabile. Dovrebbe essere creato un sistema comune di responsabilità spaziale e ambientale che, oltre ad obbligare al risarcimento totale e completo dei danni causati (incluso, in via esemplificativa e non limitativa, l'obbligo di ripristinare il sistema o i sistemi interessati al loro stato naturale), impedisca agli Stati responsabili dell'abbandono o della produzione dei resti nello spazio di effettuare lanci futuri per un periodo di tempo che potrebbe variare da sei mesi a un anno. E, nella misura in cui gli sviluppi tecnologici lo consentano, considerare anche l'approvazione di regolamenti che sanzionino l'abbandono come una pratica vietata.

Tali sviluppi richiederebbero probabilmente tre modifiche essenziali della Convenzione sulla Responsabilità.

1. l'inclusione di un'ampia definizione di "vittima" o "parte lesa" per estenderla all'ambiente in quanto "soggetto passivo" del danno spaziale: la formulazione attuale si riferisce esclusivamente allo "Stato" che subisce il danno;

2. la proroga dell'attuale termine di prescrizione di un anno dal verificarsi dei fatti che hanno causato il danno o dal momento in cui lo Stato

leso avrebbe potuto “ragionevolmente” essere a conoscenza del danno (il che richiederebbe una nuova formulazione dell’articolo 10).(1) della Convenzione): la conoscenza effettiva può infatti acquisirsi molto tempo dopo il verificarsi dell’evento dannoso e dovrebbe essere chiarito il concetto di “ragionevole” (a seconda di quale sia l’evento pregiudizievole causato: contaminazione del suolo, danni al feto, ecc.);

3. data l’assoluta prevedibilità dei futuri danni che deriverebbero all’ambiente (terrestre, marino o di altra natura) da un’attività che crea o aggrava un rischio probabile, occorre stabilire il principio della “responsabilità assoluta e oggettiva” che dovrebbe prevalere sul principio della colpa quale requisito di punibilità. In base a tali orientamenti, anche la collocazione di un oggetto spaziale fuori uso in un’orbita “cimiteriale” dovrebbe essere considerata una pratica vietata.

Questi principi sarebbero rispettosi dell’articolo 12 della Convenzione sulla Responsabilità, il quale stabilisce che la responsabilità assoluta richiede che la vittima (o l’ambiente naturale in questo caso) sia lasciata “*nella condizione che sarebbe esistita se il danno non si fosse verificato*”. Questa enunciazione, che sembra simile a quella che corrisponde alla “responsabilità integrale”, ha una diversa sfumatura soggettiva rispetto alle vittime umane, nella misura in cui queste ultime hanno un significato statico (porre le cose nello stato precedente all’evento dannoso), la responsabilità assoluta aggiunge un profilo dinamico essenziale. In pratica tiene conto delle potenzialità della persona: cioè esamina in un’ottica di prognosi postuma, le prospettive della vittima nell’intero arco della vita. Come si vede, la responsabilità dello Stato di lancio si estenderebbe nel tempo, al di là di quanto accade con la responsabilità integrale, che è soddisfatta in un’unica soluzione risarcitoria.

Queste proposte si basano sul fallimento del sistema di sanzioni o ammende di natura pecuniaria finora in vigore. È emersa una consuetudine perversa secondo la quale alla condotta doverosa *ex ante*, basata sulla prudenza ambientale o la “diligenza dovuta”, viene preferita la compensazione *ex post* dei danni causati. Il principio “chi inquina paga” non dovrebbe essere applicato mediante il semplice pagamento di un’ammenda o una riparazione limitata dei danni causati (trasmettendo così il messaggio perverso che “inquinare paga”), ma dovrebbe estendersi nel tempo e in termini economici, consentendo il risarcimento totale e assoluto dei danni causati.

7. *Responsabilità per danni causati da oggetti spaziali*

La Convenzione sulla Responsabilità stabilisce che la responsabilità sarà sempre internazionale e assoluta, creando un principio diverso da quello applicato in altri settori del diritto, ma vicino a quello della “responsabilità oggettiva” ambientale.

Nel diritto spaziale, lo Stato di lancio deve riparare (i) i danni alla vita, (ii) tutti i danni alla salute pubblica o privata e (iii) le perdite o i danni alle cose e ai beni, siano essi di proprietà di Stati, organizzazioni internazionali, persone fisiche o giuridiche. È assolutamente necessario includere il danno ambientale in questo ambito.

8. *Conclusioni*

1. I detriti spaziali sono prodotti principalmente perché gli oggetti abbandonati nello spazio entrano in collisione fra loro o con i meteoriti. Ad ogni collisione i frammenti aumentano geometricamente.

2. Gli Stati spaziali devono adottare un approccio preventivo. Essi possono facilmente prevedere che ogni oggetto lanciato diventerà – in un certo momento – detrito spaziale in grado di causare danni e devono dunque assumersene il rischio, adottando le misure necessarie per prevenire i danni prevedibili. Le misure adottate finora sono chiaramente insufficienti. È necessario adottare una normativa che sanzioni l’abbandono degli oggetti spaziali (anche nelle c.d. “orbite cimitero”) e che dia la priorità al loro salvataggio.

3. Non sono stati rispettati i principi stabiliti nei trattati esistenti secondo cui l’esplorazione e lo sfruttamento dello spazio extraatmosferico e dei corpi celesti devono essere “non inquinanti”.

4. Le norme giuridiche vigenti non garantiscono a sufficienza il diritto delle vittime (o, comunque, delle parti lese) a un risarcimento assoluto dei danni causati dalla caduta di detriti spaziali di origine non identificata. È inoltre necessario creare un fondo di solidarietà per risarcire i danni di qualsiasi tipo causati da particelle o frammenti non identificabili.

MARIA DE LAS MERCEDES ESQUIVEL – ETTORE RODRÍGUEZ MOLNAR

Detriti Spaziali: rifiuti ad alto livello

I rifiuti spaziali sono oggetti abbandonati o non più utilizzabili che si trovano sull'orbita terrestre, nello spazio o su un corpo celeste.

Le principali questioni legali e ambientali in materia sono relative, in primo luogo, alla presenza di frammenti di oggetti spaziali lanciati nell'orbita geostazionaria terrestre (dove sono installati i satelliti per le telecomunicazioni) che interferiscono con i segnali trasmessi dalla superficie terrestre. In secondo luogo, le questioni più interessanti riguardano i danni ambientali e di altro genere che possono essere causati dal rientro di tali oggetti nell'atmosfera. Una strategia complessiva per affrontare la questione richiede un approccio collaborativo e una suddivisione dei costi tra gli Stati. L'articolo passa in rassegna le diverse questioni e l'approccio attualmente assunto dagli Stati.

Space debris is any object or part of it, abandoned or unusable in either the orbit of the Earth, the space or on a celestial body.

The most significant legal and environmental issues in this matter derive, first, from the presence of spatial fragments scattered in the geostationary orbit, (where telecommunications satellites are installed) interfering the communication signals launched from the earth surface. Secondly, the issues relate to the environmental and other damages that may be caused by such objects upon re-entering the earth atmosphere. A strategic plan to eliminate such orbital waste requires consensus through collaboration and sharing of expenses among States and the enforcement of a proper environmental approach to the matter. This article analyses the different issues and the approach undertaken by the States.

Novel foods e tecnologia alimentare come strumenti di salvaguardia ambientale

EDOARDO FERRERO

1. L'impatto ambientale dell'industria dei cibi animali. – 2. Gli insetti: potenzialità e limiti. – 3. La carne sintetica come alternativa all'industria zootecnica: una suggestione o qualcosa di più? – 4. Tecnologie alimentari e partecipazione ai processi decisionali. – 5. Organismi geneticamente modificati, alimenti speciali e nuovi alimenti. – 6. L'immissione in commercio degli alimenti. – 7. L'immissione in commercio dei nuovi alimenti: la normativa previgente. – 8. Le novità più rilevanti introdotte dal Regolamento (UE) n. 2283/2015. – 9. La nuova procedura centralizzata. – 10. La procedura di notifica per gli alimenti tradizionali da Paesi terzi.

1. *L'impatto ambientale dell'industria dei cibi animali*

L'immissione in commercio di prodotti alimentari derivanti dall'impiego di tecnologie alimentari costituisce una tematica relativamente recente, in ordine alla quale non si è ancora formata una dottrina consolidata¹.

Si tratta, in altre parole, di uno spazio in parte inesplorato, la cui analisi non può però più essere procrastinata, in quanto le istanze del

¹ Si rinvengono, essenzialmente, i contributi di I. CANFORA, *Alimenti, nuovi alimenti e alimenti tradizionali nel mercato dell'Unione Europea dopo il regolamento 2015/2283*, in *Diritto Agroalimentare*, 2016, pp. 29-46 e G. BONORA, *I Novel Foods nel Reg. (UE) n. 2015/2283 e gli insetti: una possibile evoluzione dei costumi alimentari?*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2016, X, 1, pp. 42-54.

mondo economico, volte ad ottenere una regolazione del settore, si stanno facendo sempre più pressanti.

In questa sede, si procederà quindi a compiere una preliminare disamina del quadro fattuale, soffermandosi in particolare sulle scoperte e sugli investimenti realizzati nell'ambito delle tecnologie alimentari impiegate ai fini della produzione di alimenti.

Solo a questo punto potranno evidenziarsi i punti critici del sistema, rilevandone le eventuali inadeguatezze e carenze, cui porre rimedio a livello normativo attraverso l'introduzione di prescrizioni e limiti all'accesso di questi prodotti al mercato europeo.

Occorre partire dal dibattito che si è aperto sull'impatto ambientale provocato dall'industria dei cibi animali, ovvero sul complesso di effetti che la zootecnia e la pesca commerciale determinano sull'ambiente naturale. I metodi di produzione di carne industriale sono infatti al centro di feroci critiche da parte di studiosi ed associazioni, in ragione della sua insostenibilità in termini di costi economici ma soprattutto ambientali².

A tale proposito viene richiamata la statistica per cui, nella seconda metà del XX secolo, il consumo globale di carne è aumentato di 5 volte, passando da 45 milioni di tonnellate all'anno nel 1950 a 233 milioni di tonnellate all'anno nel 2000. Entro l'anno 2050, è stato stimato che il consumo globale di carne, se non sarà oggetto di limitazioni all'accesso, arriverà a 465 milioni di tonnellate³.

La conseguenza evidente ed inevitabile di questo aumento di consumi è stata, ovviamente, una crescita esponenziale degli animali allevati, che però nel lungo termine si è rivelata incompatibile con i ritmi naturali terrestri, incidendo così in modo negativo sull'ambiente. In particolare,

² Tra gli studi più citati vi è senz'altro quello di A.J. MCMICHAEL, J.W. POWLES, C.D. BUTLER, R. UAUY, *Food, livestock production, energy, climate change, and health*, in *The Lancet*, 2007, Vol. 370, 9594, pp. 1253-1263, ove si mostra quanto il cibo, gli allevamenti, l'energia, i cambiamenti climatici e la salute siano correlati tra loro e quanto sia urgente una diminuzione drastica del consumo di carne per evitare il disastro ambientale. Nell'articolo si fa notare come le emissioni di gas serra causate dal settore zootecnico siano pari al 18% del totale (si tenga conto che questa percentuale è superiore rispetto a quella dovuta al settore dei trasporti, stimata in misura pari al 13,5% dal dossier predisposto nel 2006 dal FAO dal titolo "*Livestock's long shadow: environmental issues and options*", disponibile alla pagina www.fao.org/docrep).

³ Questi dati sono stati estrapolati dal rapporto della FAO citato alla nota precedente.

gli effetti negativi consistono in un consumo eccessivo delle risorse idriche e del suolo, nella deforestazione e nell'ulteriore incremento delle emissioni di gas serra.

A questi rilievi di sostenibilità ambientale se ne aggiungono altri, tra cui quelli relativi alla salute pubblica, che, stando alle ricerche più recenti⁴, risulterebbe minata da abitudini di vita che prevedono un consumo sfrenato di carne rossa.

Altre questioni sorgono con riferimento ai temi etici, quali, ad esempio, le preoccupazioni connesse al benessere degli animali⁵, che nel corso degli anni hanno condotto ad una sempre più pervasiva regolamentazione delle modalità di trattamento degli animali da allevamento, al fine di proteggerli da inutili sofferenze o lesioni⁶.

Ciò posto, in un pianeta in cui la domanda di carne è destinata ad au-

⁴ È appena il caso di ricordare come, di recente, l'*International Agency for Research on Cancer* (IARC), ramo dell'Organizzazione Mondiale per la Sanità (OMS), abbia incluso hamburger, bacon e salsicce nella lista degli alimenti potenzialmente cancerogeni, ribadendo quali sono i danni che una dieta prevalentemente a base animale può provocare sulla salute umana nel lungo periodo. Per ulteriori dettagli si rinvia direttamente al rapporto predisposto a nome dello IARC, di cui si richiamano gli estremi: V. BOUVARD - D. LOOMIS - K.Z. GUYTON - Y. GROSSE - F. EL GHISSASSI - M.L. BENBRAHIM TALLAA - N. GUHA, H. MATTOCK, K. STRAIF (*Monograph Working Group*), *Carcinogenicity of consumption of red and processed meat*, in *The Lancet*, 2015, XVI, 16, pp. 1599-1600.

⁵ Questi problemi di natura etica hanno trovato ampia diffusione, come dimostrano alcuni documentari, tra tutti *Cowspiracy: the sustainability secret* (2014), e scritti, come il fenomeno letterario di J.S. FOER, *Se niente importa. Perché mangiamo gli animali?*, Milano, 2010, ove si afferma che "Non dovrebbe essere responsabilità del consumatore capire che cos'è crudele e che cos'è benevolo, che cos'è distruttivo per l'ambiente e che cos'è sostenibile. I prodotti alimentari crudeli e distruttivi dovrebbero essere illegali. Non ci serve l'opzione di comprare giocattoli per bambini colorati con vernici al piombo, o spray con clorofluorocarburi o farmaci con effetti collaterali non indicati. E non ci serve l'opzione di comprare animali provenienti da allevamenti industriali. Per quanto oscuriamo o ignoriamo questo fatto, sappiamo che l'allevamento intensivo è inumano nel senso più profondo del termine. E sappiamo che la vita che creiamo per gli esseri viventi più in nostro potere ha un'importanza profonda. La nostra reazione all'allevamento intensivo è in definitiva un test su come reagiamo all'inerte, al più remoto, al senza voce; è un test su come ci comportiamo quando nessuno ci costringe ad agire in un modo o nell'altro. Essere coerenti non è obbligatorio, ma confrontarsi con il problema sì" (p. 285).

⁶ La legge capostipite nell'ordinamento italiano è la legge 14 ottobre 1985, n. 623, di ratifica ed esecuzione delle convenzioni sulla protezione degli animali negli allevamenti e sulla protezione degli animali da macello, adottate a Strasburgo rispettivamente il 10 marzo 1976 e il 10 maggio 1979.

mentare nei prossimi decenni in conseguenza anche dell'incremento della popolazione, destinata a raggiungere i nove miliardi di individui nel 2050⁷, è possibile ipotizzare tre soluzioni: mantenere inalterato l'attuale modello industriale, tentare di convertire al vegetarianesimo e veganesimo l'intera popolazione oppure trovare fonti di sostentamento alternative.

Se la prima soluzione non è più sostenibile, per la serie di ragioni che sono state appena esplicitate, e la seconda soluzione appare allo stato sostanzialmente impossibile, poiché comporterebbe un mutamento troppo drastico delle abitudini alimentari della popolazione, con probabili conseguenze negative anche sotto il profilo economico, l'unica soluzione percorribile appare la terza, sia pure con le precisazioni che si andranno a sviluppare.

Fonti di sostentamento alternative alle attuali fonti di proteine animali paiono essere, essenzialmente, di due tipi: da un lato, gli insetti e le alghe; dall'altro lato, la carne prodotta in laboratorio attraverso l'impiego delle tecnologie alimentari.

Si tratta, in entrambi i casi, di prodotti alimentari che rientrano sotto l'etichetta di *novel foods*, che – come meglio si vedrà nel prosieguo, allorché si esaminerà il Regolamento (UE) n. 2283/2015⁸ – sta ad indicare tutti quei prodotti non consumati in maniera significativa in Europa prima dell'entrata in vigore delle norme attuali. Nel concreto, la casistica si divide in due categorie: la prima è formata dai prodotti consumati da più di 25 anni al di fuori dai confini dell'Unione Europea (come le alghe e gli insetti nei Paesi orientali, per l'appunto), mentre la seconda è composta dai prodotti sviluppati attraverso l'utilizzo delle nuove tecnologie.

⁷ La previsione è contenuta nel documento predisposto dall'OCSE dal titolo *Environmental Outlook to 2050. The Consequences of Inaction*, che richiama sul punto il rapporto denominato *World Population Prospects – The 2008 Revision* redatto dall'ONU e disponibile alla pagina www.un.org/esa/population/publications.

⁸ Regolamento (UE) 2015/2283 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativo ai nuovi alimenti e che modifica il regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga il regolamento (CE) n. 258/97 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 1852/2001 della Commissione.

2. *Gli insetti: potenzialità e limiti*

La tematica del consumo di insetti, pur esulando dall'ambito delle tecnologie alimentari, merita alcune osservazioni particolari, in quanto è stata al centro di un dibattito scientifico, sfociato in un parere dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare⁹.

Occorre anzitutto precisare che l'entomofagia¹⁰, ossia il consumo di insetti come cibo, è stato a lungo sprovvisto di disciplina normativa. Soltanto col nuovo regolamento in materia di *novel foods*, emanato nel 2015 e con entrata in vigore nel 2018, la tematica è stata regolamentata espressamente¹¹.

Prima di questa normativa, l'immissione in commercio degli insetti in alcuni dei Paesi europei¹² è avvenuta in assenza di alcuna valutazione circa la loro sicurezza, che dunque si è desunta in considerazione della sola circostanza che tali alimenti sono stati oggetto di consumo da parte di numerose altre popolazioni, specie orientali.

L'inclusione degli insetti nel novero dei *novel foods*, e quindi degli alimenti che necessitano di una preventiva autorizzazione alla loro im-

⁹ I riferimenti della *Scientific Opinion*, resa ai sensi dell'art. 22, par. 2 del Regolamento (CE) n. 178/2002 e pubblicata l'8 ottobre 2015, sono i seguenti: *Risk profile related to production and consumption of insects as food and feed*, in *EFSA Journal*, 2015, 13(10), pp. 4257 e ss.

¹⁰ In argomento si richiama il recente contributo di V. PAGANIZZA, *Eating Insects: Crunching Legal Clues on Entomophagy*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2016, 1, pp. 16-41.

¹¹ In particolare, si richiama il considerando n. 9 del Regolamento (UE) n. 2283/2015, che, oltre a stabilire la necessità di rivedere, chiarire e aggiornare le categorie di cibi che costituiscono nuovi alimenti, afferma espressamente che le suddette categorie "dovrebbero includere gli insetti interi e le loro parti". Sul punto si tenga però conto che il successivo considerando n. 36 stabilisce che gli alimenti non rientranti nel previgente regolamento dovrebbero "in linea di principio poter continuare ad essere immess[i] sul mercato fino al completamento delle procedure di valutazione del rischio e di autorizzazione a norma del presente regolamento". Dunque, con l'entrata in vigore del nuovo regolamento, gli insetti potrebbero continuare ad essere commercializzati nelle more dell'espletamento della relativa procedura autorizzatoria.

¹² Come riportato da G. BONORA, cit., p. 49, gli Stati europei più curiosi ed aperti alle sperimentazioni sono stati "il Belgio e l'Olanda, dove si possono trovare delle catene di supermercato che vendono hamburger composti da vermi tritati, e il Regno Unito, in cui vengono venduti sacchetti di grilli e cavallette".

missione in commercio, è stata preceduta da una serie di studi, che ne hanno evidenziato le potenzialità ma anche i limiti.

L'organizzazione indubbiamente più attiva su questo versante è stata la FAO, che ha riassunto e divulgato gli aspetti benefici dell'entomofagia nell'ambito del programma *Edible insects*¹³.

L'assunto di partenza è quello per cui gli insetti rappresentano una fonte di proteine e amminoacidi più efficiente rispetto agli altri animali tradizionalmente allevati per l'alimentazione umana. A parità di proteine prodotte, infatti, gli insetti consumerebbero quantità infinitamente più piccole di mangimi, di acqua potabile, di energia, producendo minori emissioni di gas serra e potendo essere utilizzati per decomporre i rifiuti, senza entrare in competizione alimentare con gli stessi esseri umani.

A ciò si aggiunge la circostanza che gli insetti integrano la dieta di circa due miliardi di persone, ovvero poco meno di un terzo dell'intera popolazione mondiale. Al contrario che le altre categorie di *novel foods*, dunque, gli insetti non costituiscono una novità per l'uomo ma hanno sempre fatto parte dell'alimentazione umana, sia pure di una determinata fetta e non dell'intera popolazione mondiale.

Oltre a costituire una fonte di proteine e di altri nutrienti per l'uomo, la FAO ha evidenziato come gli insetti possano costituire anche una valida alternativa per integrare i mangimi tradizionali, come peraltro avviene in altre parti del pianeta¹⁴.

¹³ Il programma, reperibile all'indirizzo www.fao.org/edible-insects/en, è stato avviato nel 2003 sulla scorta dell'impegno assunto da 189 Stati con la sottoscrizione della *United Nations Millennium Declaration* a New York nell'anno 2000. Con questo documento, i rappresentanti degli Stati hanno affermato la loro responsabilità verso l'intero Pianeta, ponendosi l'ambizioso obiettivo di ridurre in modo consistente la percentuale della popolazione mondiale che soffre la fame. Di converso, la sfida per la comunità scientifica internazionale è rendere possibile l'aumento della produttività alimentare per mezzo di sistemi alimentari sostenibili, per garantire un'alimentazione sana, sicura e sufficiente per ogni essere umano.

¹⁴ Come ad esempio in Cina, Sudafrica e Stati Uniti; in Europa, invece, tale possibilità risulta, allo stato attuale, preclusa dalla normativa predisposta a seguito dello scandalo della "mucca pazza", e segnatamente del Regolamento (CE) n. 999/2001, che ha proibito l'utilizzo di proteine animali trattate come mangime per gli animali. Pertanto, l'utilizzo degli insetti come mangime per il bestiame negli Stati membri dell'Unione europea necessiterebbe di una previa revisione e modifica della legislazione vigente.

In questa prospettiva si inseriscono le risultanze del documento, risalente al giugno 2015, redatto per conto del Parlamento britannico ed intitolato *Novel Food Production*¹⁵. Questo *report*, nel suddividere l'innovazione alimentare in tre distinti filoni di studio¹⁶, si sofferma sull'incidenza della produzione e del consumo di insetti, giungendo alla conclusione che sono necessarie ulteriori ricerche per ottimizzare i sistemi di allevamento e verificare gli eventuali rischi per la salute e il benessere degli esseri umani e degli animali.

Viene inoltre avvertita l'esigenza di approvare norme per la produzione e la trasformazione di prodotti alimentari a base di insetti per consentire di sviluppare allevamenti su larga scala e il loro impiego nell'industria alimentare e dei mangimi.

Un ulteriore aspetto, che non viene trattato nel *report* inglese ma che costituisce comunque un punto delicato, forse il più delicato, è quello concernente la percezione dei consumatori. Sono infatti necessarie ulteriori ricerche di valutazione socio-economiche per fornire una corretta ed efficace informazione ai diversi soggetti coinvolti, così che il consumo di insetti possa essere accettato e condiviso in modo diffuso.

Al riguardo è stato correttamente evidenziato che *“il cambiamento delle abitudini alimentari passa sicuramente attraverso un processo molto lento e l'accettazione di una simile metamorfosi nei costumi dell'Europa non può, evidentemente, essere imposta dall'alto”*¹⁷.

Un ruolo certamente fondamentale potrà essere giocato dalla psicologia sociale, e precisamente da quella branca di studi conosciuta con il nome di psicologia ambientale, interessata ai problemi di assetto, cambiamento e gestione dell'ambiente.

Questa disciplina concerne lo studio degli atteggiamenti ambientali, ossia delle *“variazioni emergenti nel comportamento individuale, a fronte di circostanza tra loro simili”*¹⁸.

¹⁵ Il documento è opera del Parliamentary Office of Science and Technology ed è reperibile al seguente indirizzo www.parliament.uk/post.

¹⁶ I tre filoni sono: tecniche di allevamento ecosostenibili, mangimi alternativi rispetto a quelli convenzionali e fonti di proteine alternative per l'uomo.

¹⁷ La citazione è tratta da G. BONORA, cit., p. 53, la quale parla enfaticamente di una *“positiva (ma ancora lontana) “evoluzione” alimentare”*.

¹⁸ Così M. BONNES - G. SECCHIAROLI, *Psicologia ambientale. Introduzione alla psicologia sociale dell'ambiente*, Roma-Urbino, 1992, p. 150, cui si rimanda anche per la

In altre parole, l'obiettivo centrale consiste nel rilevare le tendenze a rispondere in maniera favorevole oppure sfavorevole alle caratteristiche dell'ambiente, accertando “*l'incidenza che può essere esercitata, su tali gerarchie valutative, da variabili sociodemografiche (quali il sesso e l'età) e/o relative ad alcune condizioni che contribuiscono a specificare il rapporto più complessivo che intercorre tra le persone e l'ambiente*”¹⁹.

Ebbene, come dimostrato da molteplici studi in proposito, esiste una più alta probabilità che le persone assumano comportamenti responsabili quando vengono informate sulle conseguenze che possono derivare dall'assunzione di un determinato comportamento²⁰.

Applicando queste teorie al consumo di insetti (ma non solo: il discorso può essere esteso anche e soprattutto a quegli alimenti che sono il frutto delle scoperte della tecnologia alimentare), ne consegue la necessità di informare e sensibilizzare la popolazione sugli effetti positivi che possono ricadere sull'ambiente, onde contrastare il sentimento di repulsione e disgusto che il loro consumo suscita nella maggior parte dei Paesi occidentali.

In questa ottica di divulgazione e comunicazione deve quindi essere inquadrata la prima degustazione autorizzata di insetti in Italia organizzata nell'ambito di Expo 2015²¹, che ha contribuito ad attirare intorno a questa tematica l'attenzione mediatica e dell'opinione pubblica, unitamente alla presentazione, sempre nell'ambito della medesima manifestazione, del Libro bianco sugli insetti edibili, predisposto da un ente privato senza scopi di lucro²².

esaustiva ricostruzione della nascita e delle radici teoriche della psicologia ambientale (pp. 13-81).

¹⁹ Cfr. *Ibidem*.

²⁰ Lo studio capostipite, citato varie volte nei manuali di psicologia ambientale, è quello di T.A. HEBERLEIN - J.S. BLACK, *Attitudinal Specificity and the Prediction of Behavior in a Field Setting*, in *Journal of Personality and Social Psychology*. 1976, 33, pp. 474-479, cui è seguito, dei medesimi Autori, *Cognitive Consistency and Environmental Action*, in *Environment and Behavior*, 1981, 13, pp. 717-751.

²¹ Si rimanda all'articolo, comparso sul sito dell'Agenzia Ansa, dal titolo “*Ad Expo i primi insetti mai degustati “ufficialmente” in Italia*”.

²² Il documento, scaricabile dal sito www.edibleinsect.it, raccoglie i contributi tecnici del network di ricercatori provenienti da università, centri di ricerca e società private che hanno aderito al progetto “*Edible insects: il cibo del futuro*” sviluppato da Società Umanitaria con il Salone Internazionale della Ricerca, Innovazione e Sicurezza

Di poco successiva a questi avvenimenti è la pubblicazione del citato parere scientifico dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare, cui si era rivolta la Commissione in vista dell'adozione del Regolamento (UE) n. 2283/2015²³.

In questo parere, l'Autorità europea per la sicurezza alimentare, pur manifestando la necessità di svolgere ulteriori indagini, ha confermato l'esistenza di potenziali benefici e vantaggi legati al consumo di insetti come cibo per l'uomo e come mangime per gli animali.

Inoltre, l'Autorità europea per la sicurezza alimentare ha appurato una sostanziale equivalenza sia dei pericoli sulla salute umana connessi al consumo di insetti non trattati con quelli associati alle altre fonti di proteine animali, sia dei rischi ambientali legati alla produzione di insetti rispetto a quelli associati con altri tipi di allevamento.

Se a livello sovranazionale emerge questa consapevolezza circa le potenzialità ma anche i limiti del consumo di insetti, così non può dirsi a livello nazionale, ove residuano ancora sentimenti di diffidenza e paura, specie da parte delle comunità locali.

L'esempio più eclatante è quello del Comune di Andrate, nella Città metropolitana di Torino, la cui Giunta Comunale, in vista dell'entrata in vigore della nuova normativa europea, ha adottato una chiara posizione di ostracismo nei confronti della nuova normativa, come si desume, peraltro, dall'oggetto attribuito alla deliberazione: "*No agli insetti nell'alimentazione italiana!!!*"

Dopo aver rimarcato che "*i prodotti agricoli e dell'allevamento in Italia garantiscono standard di qualità e di sicurezza alimentare per il consumatore, essendo altresì una garanzia per l'ambiente*", il Comune di Andrate giunge ad affermare, in modo apodittico, che "*al contrario la carne di insetti non assicura adeguati standard di sicurezza essendo questi animali portatori di malattie molto gravi come salmonellosi, infezioni dell'apparato digerente e lebbra*".

Alimentare, presente all'interno di Expo 2015. Tale documento, muovendo dalla considerazione che il consumo e l'allevamento d'insetti commestibili rappresenta una delle vie da percorrere necessariamente per aumentare la produzione mondiale di cibo in modo sostenibile, giunge ad affermare che "*Se riusciremo ad arrivare ad un progetto condiviso, faremo un salto di venti anni nel futuro dell'alimentazione sostenibile*" (p. 56).

²³ Tale parere è stato utilizzato come base scientifica per l'elaborazione e l'adozione del nuovo regolamento in conformità a quanto stabilito dall'art. 22, par. 6 del Regolamento (CE) n. 178/2002.

Al fine di corroborare questa tesi, l'Amministrazione comunale non contesta le risultanze cui è addivenuta l'Autorità europea per la sicurezza alimentare, né tantomeno gli studi scientifici in materia, ma si limita a richiamare laconicamente l'inestimabile “*valore della gastronomia italiana, ricca di gusto e di tradizioni millenarie, capacità e know-how, frutto del lavoro dei padri dei nostri padri, che hanno consentito ai prodotti italiani di distinguersi nel mondo in termini di eccellenza e qualità*”.

3. *La carne sintetica come alternativa all'industria zootecnica: una suggestione o qualcosa di più?*

Senza voler sottovalutare gli effetti che potrebbero derivare dalla diffusione di una dieta entomofaga anche nei Paesi europei, la sfida più significativa, perlomeno da un punto di vista delle ricadute economiche sul sistema alimentare, pare essere quella della produzione di carne, latte e uova in laboratorio senza animali.

Sebbene la sfida sia solo agli albori – il primo hamburger da carne “in provetta” è stato cucinato nel 2013 dinanzi a giornalisti e studiosi²⁴ – sono stati compiuti sensibili progressi, al punto che gli operatori del mercato prevedono di poter immettere sul mercato questi prodotti entro l'anno 2022²⁵ ad un prezzo sensibilmente inferiore rispetto a quelli preventivati inizialmente.

Il meccanismo consiste nel prelevare cellule staminali da un muscolo animale per poi inserirle in apposite piastre immerse in un siero che ne favorisca la moltiplicazione attraverso l'elettrostimolazione. Successivamente, le fibre vengono congelate e assemblate, sino a creare il prodotto desiderato.

Alla carne bovina si sono poi aggiunti ulteriori prodotti, quali la

²⁴ L'hamburger, costato circa 250.000 dollari, è stato creato dal *team* guidato dal fisiologo Mark Post e cucinato dallo chef Richard McGowan. Un video dell'esibizione, avvenuta a Londra nell'agosto 2013, è disponibile alla pagina www.youtube.com/watch?v=FxU8kDU3sXg.

²⁵ Ad annunciarlo è Memphis Meats, una *startup* californiana attiva nel settore delle biotecnologie alimentari, per il tramite della testata di approfondimento scientifico Repubblica Scienze, disponibile alla pagina www.repubblica.it/scienze/2017/03/16/news/carne_sintetica_pollo_anatra-160697717/.

carne di pollo²⁶ e anatra. Ma non solo: si pensi anche al latte vaccino, creato senza ricorrere alle vacche ma solo sintetizzando una miscela di zuccheri, proteine, grassi e acqua²⁷.

Studi recenti hanno provato a quantificare il possibile impatto ambientale della carne sintetica, valutando il suo potenziale nel ridurre l'eutrofizzazione provocata dai liquami degli allevamenti, l'emissione dei gas serra e lo sfruttamento del suolo. Secondo una prima ricerca, concentrata sulla realtà statunitense, le tecnologie necessarie per la crescita di carne in vitro richiedono un elevato fabbisogno energetico, dunque non possono essere considerate semplicisticamente come un'alternativa migliore all'industria zootecnica²⁸. Un'altra indagine, invece, confortata anche dalle risultanze scientifiche di altri *team* di ricerca²⁹, è arrivata a risultati più ottimisti, concludendo che, sempre a fronte di grosse incertezze, l'impatto ambientale sarebbe di gran lunga inferiore³⁰.

Il contesto è quindi connotato da un'estrema polarizzazione delle posizioni e delle opinioni in merito alle implicazioni di tali tecnologie, spaziando da coloro che intravedono un possibile fattore di rischio per la salute umana, nonché fonte di spinose questioni etiche³¹, a coloro che ne

²⁶ Realizzando, così, la profezia di W. CHURCHILL, *Fifty Years Hence*, in *Strand Magazine*, 1931, 12, secondo il quale "We shall escape the absurdity of growing a whole chicken in order to eat the breast or wing, by growing these parts separately under a suitable medium. Synthetic food will, of course, also be used in the future. Nor need the pleasures of the table be banished. That gloomy Utopia of tabloid meals need never be invaded. The new foods will from the outset be practically indistinguishable from the natural products, and any changes will be so gradual as to escape observation".

²⁷ Per ulteriori informazioni si vedano gli studi effettuali da due biologi indiani, Ryan Pandya e Perumal Gandhi, al sito www.muufri.com.

²⁸ Molto scettico si è mostrato J.F. HOCQUETTE, *Is in vitro meat the solution for the future?*, in *Meat Science*, 2016, 120, pp. 167-176.

²⁹ Come riportato dal supplemento giornalistico Dissapore, consultabile alla pagina www.dissapore.it, il fisiologo Mark Post ha dichiarato che dalle cellule staminali di un solo animale si possono creare 175 milioni di hamburger: oggi, per produrne la stessa quantità, ci vogliono oltre 400.000 bovini.

³⁰ Si veda H.L. TUOMISTO - M.J. TEIXEIRA DE MATTOS, *Environmental Impacts of Cultured Meat Production*, in *Environmental Science & Technology*, 2011, 45 (14), pp. 6117-6123.

³¹ Riuscirà il consumatore occidentale, che peraltro si nutre quotidianamente di prodotti derivanti dalla chimica, a sormontare l'ostacolo mentale di ingerire un cibo che non considera naturale oppure si ricreeranno le medesime dinamiche già verificate in relazione agli OGM?

giudicano la portata in termini positivi, evidenziandone i vantaggi di ordine ambientale, oltre che economico e commerciale.

Nonostante gli svariati interrogativi suscitati da questa embrionale branca dell'industria alimentare, gli investimenti sono in costante crescita, come dimostrano i consistenti finanziamenti provenienti dal mondo dell'informatica³².

Si avverte pertanto, in maniera sempre più pressante, l'esigenza di regolamentare questo settore³³, che intercetta i molteplici e svariati profili relativi al mercato interno, alla politica industriale, alla ricerca e allo sviluppo tecnologico, alla politica agricola, alimentare, ambientale ed al commercio internazionale.

Nelle pagine seguenti si tenterà, dunque, di individuare le linee direttrici dell'edificando sistema normativo, che indubbiamente risente dell'origine recente della tematica e della rapidità con cui si evolvono queste tecnologie. In particolare, dopo una sintetica descrizione del rapporto tra diritto e scienza, si passerà ad esaminare nello specifico la disciplina susseguitesesi in materia di immissione in mercato degli alimenti e dei *novel food*.

³² Come è riportato dal giornale Daily Mail, la *start up Impossible Foods* ha rifiutato un'offerta di acquisizione da parte di Google di oltre 300 milioni di dollari nel 2015 (l'articolo è disponibile alla pagina www.dailymail.co.uk/sciencetech/article-3177026/Google-wants-world-meat-free-Search-giant-tried-buy-veggie-burger-start-300-MILLION.html). Altre *start-up* del settore, come Beyond Meat, sono invece sostenute da Bill Gates, così come gli esperimenti del già citato Mark Post sono da tempo sovvenzionati da Sergey Brin, fondatore di Google.

³³ Questa preoccupazione per le conseguenze legali derivanti dall'immissione in commercio della carne sintetica è stata manifestata anche da E. DEVITT, *Artificial chicken grown from cells gets a taste test – but who will regulate it?*, in *Science* (blog), 15/03/2017, reperibile alla pagina www.sciencemag.org/news/2016/08/lab-grown-meat-inches-closer-us-market-industry-wonders-who-will-regulate, che fa riferimento ad un articolo del 23/08/2016 pubblicato sempre sulla medesima Rivista. In particolare, vengono delineati due approcci: l'uno che guarda ai processi di produzione dell'alimento e l'altro che si riferisce al prodotto finale, onde testarne la sicurezza igienico sanitaria e consentirne la commerciabilità, senza pregiudizio per i consumatori, i quali non possono essere tratti in inganno dalla formale denominazione del prodotto. L'articolo si sofferma inoltre sulla questione, tutta di interesse statunitense, relativa al riparto di competenze tra U.S. *Department of Agriculture* (USDA) e *Food and Drug Administration* (FDA).

4. *Tecnologie alimentari e partecipazione ai processi decisionali*

Gli studi storici e di antropologia hanno contribuito all'elaborazione dell'immagine del cibo come cultura³⁴, che, in quanto tale, è oggetto di considerazione e protezione da parte della collettività. A tale proposito è stato affermato che il cibo e la cucina costituiscono un linguaggio nel quale la società trasferisce le proprie credenze ed istituzioni, rivelando così le strutture fondamentali del pensiero umano³⁵.

Questa immagine si è però offuscata nel corso degli ultimi decenni³⁶, in corrispondenza con il progresso delle tecnologie alimentari, che hanno consentito di sviluppare metodi alternativi di produzione rispetto a quelli tradizionali, collegati al patrimonio identitario e di conoscenze di determinate comunità.

Così come in altri settori, anche in quello alimentare la società contemporanea si trova costantemente di fronte ad un crescente numero di scoperte scientifiche ed innovazioni tecnologiche, che pongono una serie di problemi.

In primo luogo, la tecnoscienza³⁷ pone un problema di gestione giuridica delle conseguenze che possono derivare dall'immissione in commercio di un prodotto realizzato secondo le nuove tecniche di produzione.

Secondariamente, viene in rilievo un problema di gestione politica, strettamente connesso all'aumento dei soggetti, sociali oltre che istituzionali, legittimati ad intervenire nella negoziazione degli interessi coinvolti nel processo politico decisionale. In questi casi, la funzione regolatoria è quindi ripartita tra soggetti sempre più numerosi e diversi da quelli istituzionali³⁸.

³⁴ L'espressione è mutuata dall'opera di M. MONTANARI, *Il cibo come cultura*, Roma, 2006, che articola una interessante riflessione sul ruolo del cibo nello sviluppo della civiltà, ripercorrendo alcuni dei miti storici connessi all'alimentazione.

³⁵ Si veda, per tutti, C. LÉVI-STRAUSS, *Il crudo e il cotto*, Milano, 1966, *passim*; ID., *Dal miele alle ceneri*, Milano, 1970, *passim*.

³⁶ Oppure, per certi versi, può dirsi rafforzata, se si considera l'esperienza di associazioni come *Slow Food*, che nondimeno si sono concentrate soltanto su alcuni prodotti alimentari specifici, individuati come presidi degni di riconoscimento e protezione.

³⁷ Il termine, utilizzato per esprimere la stretta interconnessione tra ricerca scientifica e applicazioni tecnologiche, è stato coniato da M. TALACCHINI, *Stato di scienza? Tecnoscienza, policy e diritto*, in *Federalismi*, 2005, 16, alla quale si rinvia.

³⁸ Così, molto efficacemente, L. SALVI, *Processi decisionali e partecipazione pubblica*

In un contesto come quello europeo, caratterizzato da una forte avversione ai rischi ingenerati dall'impiego delle nuove tecnologie, specie in seguito alle crisi alimentari verificatesi negli ultimi decenni, si è passati dal tradizionale modello di regolazione del rischio, fondato sulla presa di decisioni a porte chiuse da parte di esperti, a nuovi paradigmi decisionali, che rispondono ad obiettivi di maggiore trasparenza e partecipazione della cittadinanza.

Attraverso l'introduzione di istituti di partecipazione attiva nell'ambito dei procedimenti che si svolgono in seno alle autorità, si intende infatti porre rimedio ai problemi innanzi prospettati.

A tale proposito occorre poi sottolineare come il settore alimentare sia fortemente caratterizzato da una commistione tra ricerca scientifica e mondo produttivo, essendo la ricerca nel settore delle biotecnologie condotta in grande misura dalle imprese che producono e commercializzano tali prodotti. Come evidente, questa circostanza contribuisce ad alimentare lo scetticismo e l'ostilità dei consumatori nei confronti delle nuove tecnologie alimentari, e ciò nonostante i benefici che potrebbero derivargli³⁹.

L'obiettivo è duplice: da un lato, implementare il *deficit* di democrazia sottostante all'impianto europeo; dall'altro, rafforzare la legittimazione tecnica delle autorità medesime⁴⁰.

Ma non solo: la previsione di questi meccanismi si iscrive nella tendenza, già avvertita nell'ordinamento europeo⁴¹, di configurare un vero

tra innovazioni e "controversie" tecnologiche. La regolazione delle biotecnologie agro-alimentari nell'Ue, in *Rivista di diritto agrario*, 2013, I, 2, pp. 227-266, che definisce questo quadro di regolazione dei rischi come "global risk governance".

³⁹ L'Organizzazione Europea dei Consumatori (BEUC), che riunisce le rispettive organizzazioni nazionali, ha segnalato come i benefici derivanti dall'innovazione e dalle novità alimentari possano consistere in un miglioramento degli aspetti nutrizionali e in un ampliamento della gamma dei cibi acquistabili. I numerosi report predisposti dall'Organizzazione sono disponibili alla pagina www.beuc.eu/food/cloning-novel-food.

⁴⁰ Sempre *Ibidem*, p. 266 si giunge alla conclusione che si tratterebbe di "un equilibrio, quello tra momento politico e tecnico-scientifico, che appare dunque molto spesso difficile da realizzare, e dietro cui si delineano problematiche più ampie, relative alla fondamentale questione del bilanciamento, nell'ambito dei processi politico-decisionali a base tecnico scientifica dell'Unione europea, tra legittimazione di natura tecnocratica, fondata sull'expertise tecnico scientifica, e legittimazione democratica, da realizzarsi attraverso un ampliamento e un'effettiva implementazione degli strumenti partecipativi e di consultazione della c.d. società civile".

⁴¹ Ci si riferisce agli artt. 9 e 10 del Regolamento CE 178/2002, rubricati rispettiva-

e proprio diritto del cittadino-consumatore ad essere consultato ed informato nell'ambito dei processi di regolamentazione in materia alimentare⁴².

Più in generale, l'emersione di istanze di partecipazione ai processi decisionali collegati alle implicazioni dello sviluppo tecnologico deve essere ricollegata alla condizione di intrinseca incertezza che connota il sapere scientifico.

In ambito giuridico, questa situazione ha condotto all'affermazione di un approccio precauzionale-cautelare, volto a legittimare l'intervento pubblico dinanzi a rischi incerti o potenziali⁴³.

In questa ottica, dunque, la partecipazione al procedimento assolve ad una funzione prettamente conoscitiva e istruttoria, strumentale cioè a colmare le asimmetrie informative dell'autorità pubblica attraverso l'apporto informativo fornito dai privati, siano questi operatori economici o consumatori.

mente “*consultazione dei cittadini*” e “*informazione dei cittadini*”. Più precisamente, ai sensi dell'art. 9 “*I cittadini sono consultati in maniera aperta e trasparente, direttamente o attraverso organi rappresentativi, nel corso dell'elaborazione, della valutazione e della revisione della legislazione alimentare, a meno che l'urgenza della questione non lo permetta*” mentre in forza dell'art. 10 “*Fatte salve le pertinenti disposizioni comunitarie e degli Stati membri sull'accesso ai documenti, nel caso in cui vi siano ragionevoli motivi per sospettare che un alimento o mangime possa comportare un rischio per la salute umana o animale, in funzione della natura, della gravità e dell'entità del rischio le autorità pubbliche adottano provvedimenti opportuni per informare i cittadini della natura del rischio per la salute, identificando nel modo più esauriente l'alimento o mangime o il tipo di alimento o di mangime, il rischio che può comportare e le misure adottate o in procinto di essere adottate per prevenire, contenere o eliminare tale rischio*”.

⁴² Un esempio eloquente di questi meccanismi di partecipazione è fornito dalla disciplina in ordine all'immissione in commercio degli OGM, ovvero la Direttiva (CE) 2001/18, che – anche alla luce delle modifiche introdotte con la Direttiva (UE) 2015/412 – contiene specifiche previsioni in materia di partecipazione, tra cui la messa a disposizione del pubblico delle informazioni relative al procedimento di autorizzazione (art. 9) e la possibilità, da parte dei cittadini, di inviare alla Commissione le proprie osservazioni scritte (art. 24).

⁴³ *Ibidem*, p. 242.

5. *Organismi geneticamente modificati, alimenti speciali e nuovi alimenti*

Le innovazioni tecnologiche in ambito alimentare sono state oggetto di attenzione da parte del legislatore europeo allorché si è trattato di disciplinare la messa in coltura degli organismi geneticamente modificati e l'immissione in commercio di alimenti e mangimi non riconducibili ai paradigmi tradizionali, e perciò definiti genericamente come *alimenti nuovi* o *novel foods*.

Si tratta di una definizione ampia, che non concerne soltanto quei prodotti che costituiscono il risultato dell'applicazione di tali tecnologie, ma ricomprende altresì tutti quegli alimenti che non appartengono alle abitudini alimentari dei cittadini europei.

Gli interessi sottesi alla tematica della circolazione di queste merci all'interno dello spazio europeo sono i più vari.

Da una parte si collocano gli interessi alla salvaguardia ambientale ed alla crescita economica. Alcuni di questi prodotti possono infatti comportare dei benefici sotto l'aspetto ambientale, ad esempio attraverso un minor dispendio delle risorse naturali. Sotto l'aspetto economico, invece, i vantaggi si ricavano dall'incremento della competitività delle imprese connesso allo sviluppo tecnico e scientifico ed agli investimenti in ricerca ed innovazione.

A questi interessi si contrappone, talvolta, quello relativo alla protezione della salute dei consumatori. Come noto, l'intero impianto normativo sulla sicurezza alimentare è volto a scongiurare il verificarsi di effetti (potenzialmente) pregiudizievoli sulla salute umana dei consumatori. Pertanto, in assenza di dati scientifici consolidati, la circolazione di questi prodotti deve essere sottoposta a valutazioni specifiche da parte dell'autorità pubblica sul grado di sicurezza igienico sanitaria, da effettuare tendenzialmente nell'ambito di un procedimento di autorizzazione preventiva.

Lo sviluppo delle moderne tecnologie impone però degli interrogativi ulteriori, soprattutto sotto il profilo etico: alcune tecniche, infatti, possono collidere con le convinzioni religiose e con le abitudini di vita di determinate categorie di individui, oltre che suscitare paure nella gran massa dei consumatori.

Si tratta del paradosso del progresso scientifico, che, nel creare nuove

opportunità, introduce anche nuovi fattori di rischio, che necessitano di essere governati in funzione della tutela della salute dei cittadini⁴⁴.

Nello scenario appena descritto si inserisce la normativa europea in materia di *novel foods*, che rinviene il suo primo antecedente nel Regolamento n. 258/1997⁴⁵, in seguito abrogato e sostituito dal Regolamento n. 2283/2015⁴⁶.

In origine, i *novel food* erano formati da un insieme, vasto ed eterogeneo, di prodotti alimentari accomunati dal fatto di essere il frutto del progresso della scienza molecolare o, comunque, di pratiche di trasformazione sconosciute alla tradizione alimentare europea⁴⁷.

Con riferimento a questi nuovi alimenti, l'atteggiamento di cautela del legislatore europeo si è tramutato nella previsione di una procedura di autorizzazione preventiva⁴⁸, nell'ambito della quale l'operatore economico deve dimostrare la sicurezza igienico sanitaria, informativa e nutrizionale dell'alimento che intende immettere sul mercato. Appare evidente come la specialità di questa disciplina sia imposta da un'applicazione rigorosa del principio di precauzione⁴⁹, intorno al quale è costruito l'impianto normativo europeo⁵⁰, al contrario del modello giuridico statu-

⁴⁴ Il paradosso è messo in evidenza da R.J. NEUWIRTH, *Novel Food for Thought on Law and Policymaking in the Global Creative Economy*, in *European Journal of Law and Economics*, 2014, p. 44, richiamato da A. VOLPATO, *La riforma del regolamento sui Novel Food: alla ricerca di un impossibile equilibrio?*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2015, IV, p. 26.

⁴⁵ Regolamento (CE) n. 258/97 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 gennaio 1997 sui nuovi prodotti e i nuovi ingredienti alimentari.

⁴⁶ Regolamento (UE) 2015/2283 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativo ai nuovi alimenti e che modifica il regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga il regolamento (CE) n. 258/97 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 1852/2001 della Commissione.

⁴⁷ L'elenco è vasto: dagli integratori alimentari alle vitamine, dai sali minerali agli estratti vegetali.

⁴⁸ La disamina del previgente regime normativo, oltre che di quello attuale, verrà effettuata nei paragrafi seguenti.

⁴⁹ In tal senso è emblematico il richiamo espresso all'art. 7 del Regolamento CE 178/2002 da parte dell'art. 12 del Regolamento UE 2283/2015, rubricato "Autorizzazione di un nuovo alimento e aggiornamenti dell'elenco dell'Unione".

⁵⁰ Significativa è l'enunciazione racchiusa nel Considerando n. 21 del Regolamento CE 178/02, secondo cui "Nei casi specifici in cui vi è un rischio per la vita o per la salute,

nitense, che, in linea di principio, non effettua distinzioni ed ammette limitazioni alla circolazione degli alimenti soltanto a fronte di rischi conclamati.

Nel tempo, però, il legislatore europeo ha intercettato questa varietà di prodotti, dedicando una disciplina specifica per molte delle sottocategorie ricadenti nell'insieme dei *novel foods*, prevedendo anche differenti regimi autorizzatori⁵¹.

Di fronte all'impossibilità di compiere una tipizzazione esaustiva di tutte le categorie dei *novel foods*, continuamente variabili, il legislatore europeo ha comunque mantenuto una disciplina generale, in grado di adattarsi al mutare delle scoperte scientifiche e delle esigenze avvertite dal mercato comune.

Tale disciplina, il cui ambito di applicazione si rivela residuale rispetto alle normative speciali che sono andate affastellandosi nel tempo, ha trovato espressione nel citato Regolamento n. 258/1997⁵², sostituito dal successivo Regolamento 2283/2015⁵³.

Con specifico riguardo a questi alimenti speciali, siano citate, a titolo meramente esemplificativo, la normativa in materia di integratori alimentari e quella relativa agli alimenti destinati a fini medici speciali.

Su un piano definitorio, per *integratori alimentari* si intendono quei *“prodotti alimentari destinati ad integrare la dieta normale e che costituiscono una fonte concentrata di sostanze nutritive o di altre sostanze aventi*

ma permane una situazione di incertezza sul piano scientifico, il principio di precauzione costituisce un meccanismo per determinare misure di gestione del rischio o altri interventi volti a garantire il livello elevato di tutela della salute perseguito nella Comunità”.

⁵¹ A livello di ordinamento dell'Unione europea, si richiamano, a titolo meramente semplificativo, i regolamenti 1331, 1332, 1333 e 1334 del 2008 per quel che riguarda la disciplina degli additivi alimentari, enzimi e aromi alimentari; la Direttiva CE 46/2002 ed il Regolamento CE 1925/06 per quanto concerne gli integratori alimentari e aggiunta di vitamine e minerali.

⁵² A tale proposito va sottolineato che il Regolamento CE 258/1997 sui nuovi prodotti e i nuovi ingredienti alimentari trovava seguito nella Raccomandazione CE 618/1997, relativa agli aspetti scientifici delle informazioni a sostegno delle domande di autorizzazione all'immissione sul mercato di questi nuovi prodotti.

⁵³ Più precisamente, il Regolamento UE 2283/2015 è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea dell'11 dicembre 2015, con entrata in vigore a partire dal *“ventesimo giorno successivo alla pubblicazione”* (art. 36). L'applicazione del nuovo impianto normativo, nondimeno, è stata posticipata al 1° gennaio 2018, eccezion fatta per talune specifiche disposizioni.

*un effetto nutritivo o fisiologico, sia monocomposti che pluricomposti, in forme di dosaggio, vale a dire in forme di commercializzazione quali capsule, pastiglie, compresse, pillole e simili, polveri in bustina, liquidi contenuti in fiale, flaconi a contagocce e altre forme simili, di liquidi e polveri destinati ad essere assunti in piccoli quantitativi unitari*⁵⁴.

Una prima definizione di *alimenti dietetici destinati* a fini medici speciali si rinveniva invece nella Direttiva CE 21/1999⁵⁵, oggi abrogata dal Regolamento UE 609/2013, che ha accorpato una serie di discipline speciali, tra cui quella degli alimenti destinati ai lattanti e ai bambini nella prima infanzia, quella degli alimenti a fini medici speciali e quella dei sostituti dell'intera razione alimentare giornaliera per il controllo del peso. Questo regolamento si conforma al nuovo quadro normativo in materia di sicurezza alimentare, ponendosi in continuità con i progressi tecnologici e con la parallela evoluzione della normativa. Pertanto, costituisce oggi *“alimento a fini medici speciali”* ogni *“prodotto alimentare espressamente elaborato o formulato e destinato alla gestione dietetica di pazienti, compresi i lattanti, da utilizzare sotto controllo medico”*. Tale prodotto deve poi essere *“destinato all'alimentazione completa o parziale di pazienti con capacità limitata, disturbata o alterata di assumere, digerire, assorbire, metabolizzare o eliminare alimenti comuni o determinate sostanze nutrienti in essi contenute o metaboliti, oppure con altre esigenze nutrizionali determinate da condizioni cliniche e la cui gestione dietetica non può essere effettuata esclusivamente con la modifica della normale dieta”*⁵⁶.

⁵⁴ Art. 2, lett. a) della Direttiva CE 46/2002, che è stata recepita con decreto legislativo 21 maggio 2004, n. 169, la cui definizione di *“integratori alimentari”* ricalca essenzialmente quella europea, posto che ricomprende i *“prodotti alimentari destinati ad integrare la comune dieta e che costituiscono una fonte concentrata di sostanze nutritive, quali le vitamine e i minerali, o di altre sostanze aventi un effetto nutritivo o fisiologico, in particolare ma non in via esclusiva, aminoacidi, acidi grassi essenziali, fibre ed estratti di origine vegetale, sia monocomposti che pluricomposti, in forme predosate”*.

⁵⁵ Tale direttiva è stata attuata a livello nazionale con il D.P.R. 20 marzo 2002, n. 57 e trova un antecedente storico nella Direttiva CE 398/1989, avente ad oggetto i *“prodotti alimentari destinati ad un'alimentazione particolare”*, definiti come *“prodotti alimentari che, per la loro particolare composizione o per il particolare processo di fabbricazione, si distinguono nettamente dai prodotti alimentari di consumo corrente, sono adatti all'obiettivo nutrizionale indicato e sono commercializzati in modo da indicare che sono conformi a tale obiettivo”*.

⁵⁶ Art. 2, lett. g) del Regolamento UE 609/2013.

Sempre nell'ambito degli alimenti speciali – ovvero dei nuovi alimenti che, nel tempo, sono divenuti oggetto di una normativa *ad hoc* – si annoverano anche gli *alimenti geneticamente modificati*, ovvero quegli alimenti contenenti organismi geneticamente modificati, costituiti da organismi geneticamente modificati o da essi ottenuti. Questi alimenti sono infatti disciplinati dal Regolamento (CE) n. 1829/2003⁵⁷, che prevede una procedura centralizzata a livello europeo per l'autorizzazione all'immissione in commercio di siffatti prodotti.

Per una definizione di organismo geneticamente modificato occorre però fare riferimento alla Direttiva 2001/18/CE⁵⁸, in base alla quale per organismo geneticamente modificato deve intendersi “*un organismo, diverso da un essere umano, il cui materiale genetico è stato modificato in modo diverso da quanto avviene in natura con l'accoppiamento e/o la ricombinazione genetica naturale*”.

Dovendo trattarsi di un entità biologica, diversa da un essere umano, in grado di riprodursi e di trasferire materiale genetico, ne consegue come all'interno di questa definizione non siano riconducibili gli alimenti di carne animale prodotti in laboratorio (c.d. carne in provetta), per i quali, dunque, nell'incertezza normativa ed in assenza di un divieto espresso alla loro circolazione, parrebbe applicabile la generale normativa in materia di *novel foods*.

Un ulteriore distinguo deve essere effettuato con riferimento ai prodotti alimentari ottenuti da cloni animali, per i quali, come meglio si vedrà nel prosieguo, si applica temporaneamente la disciplina in materia di *novel foods*, perlomeno fino a quando non verrà adottata una normativa *ad hoc*⁵⁹.

⁵⁷ Regolamento (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 settembre 2003 relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati.

⁵⁸ Direttiva 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 marzo 2001 sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e che abroga la direttiva 90/220/CEE del Consiglio.

⁵⁹ Occorre segnalare, a tale riguardo, come siano già state avanzate alcune proposte, che nondimeno non hanno ancora dato luogo ad una normativa cogente a causa delle difficoltà che, inevitabilmente, emergono nel corso delle trattative tra le parti istituzionali. L'argomento sulla clonazione animale si rivela infatti estremamente divisivo, al punto da essere stata la ragione principale per cui è naufragata la riforma avviata nel 2008. Sul punto si segnala l'intensa attività svolta dal Comitato economico e sociale europeo, cui è seguito il Parere sulla Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e

6. *L'immissione in commercio degli alimenti*

Prima di addentrarsi nella disamina del procedimento autorizzatorio dei *novel foods*, occorre svolgere alcune precisazioni di carattere generale con riferimento all'immissione in commercio degli alimenti.

Il principio di precauzione riveste un ruolo fondamentale, incidendo in modo significativo sulla disciplina degli oneri procedurali, tanto più gravosi quanto maggiore si presenta l'esigenza preminente di tutela della salute.

Viceversa, laddove il coefficiente di rischio risulti minimo⁶⁰, l'imposizione di un controllo preventivo all'immissione sul mercato non trova giustificazione, rivelandosi anzi pregiudizievole per la libertà di iniziativa economica privata (e, in prospettiva europea, per il mercato interno), fermo restando l'esercizio dei poteri d'emergenza in ipotesi di verifica di rischi o pericoli.

La maggior parte degli alimenti rientra in questa seconda casistica, per la quale non è prevista alcuna autorizzazione preventiva all'immissione in commercio, ferme restando le discipline conformative a tutela dei consumatori (ad esempio, in materia di etichettatura⁶¹).

Ebbene, questo elemento appare, da solo, sufficientemente indicativo del fatto che l'ordinamento⁶² non considera pericoloso il commercio ed il consumo degli alimenti tradizionali⁶³.

del Consiglio relativo ai nuovi prodotti alimentari del 18 dicembre 2013. Si vedano anche la Proposta di Direttiva del Consiglio relativa all'immissione sul mercato di prodotti alimentari ottenuti da cloni animali e la Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla clonazione di animali delle specie bovina, suina, ovina, caprina ed equina allevati e fatti riprodurre a fini agricoli del 30 aprile 2014.

⁶⁰ Poiché, ad esempio, il prodotto affonda le proprie origini in un passato risalente, vantando così una storia di uso sicuro.

⁶¹ Sul punto si rinvia a A. SANTINI, *Etichettatura di origine dei prodotti alimentari e regole del commercio internazionale*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2015, III, pp. 685 e ss.

⁶² *In primis*, l'ordinamento europeo, dal momento che il Regolamento CE 178/2002 non contempla minimamente una procedura autorizzatoria per gli alimenti tradizionali, limitandosi a prevedere l'adozione di "*misure provvisorie di gestione del rischio necessarie per garantire il livello elevato di tutela della salute*" qualora si individui la "*possibilità di effetti dannosi per la salute ma permanga una situazione d'incertezza sul piano scientifico*" (cfr. art. 7).

⁶³ Occorre precisare l'ordinamento nazionale sottopone comunque "*a vigilanza per*

Per le altre categorie di alimenti è invece apprestata una disciplina che denota un'attenzione maggiore, imponendo restrizioni e controlli che attengono sia alla fase precedente l'immissione in commercio sia a quella successiva.

Al riguardo sono ravvisabili, in linea di principio, due generi di procedimenti: il primo, più snello, si risolve nella trasmissione all'autorità competente della documentazione necessaria e nel successivo, eventuale, esercizio del potere inibitorio da parte della medesima autorità; il secondo procedimento, invece, è quello più tipicamente autorizzatorio, che si snoda secondo i consolidati meccanismi del *command and control*.

Al pari di quanto stabilito per i medicinali⁶⁴, dunque, la commercializzazione di alcuni alimenti può avvenire soltanto a seguito del rilascio di un'autorizzazione preventiva, da intendersi nell'accezione, meno rigorosa, imposta dal principio di precauzione, ovvero come semplice "*misura di cautela*" anziché come certificazione della piena sicurezza del prodotto⁶⁵.

L'imposizione di un regime autorizzatorio, sia pure nelle forme anzidette, è indicativo della considerazione riposta dal legislatore su quei prodotti alimentari in relazione ai quali non si conoscono, con certezza, gli effetti che potrebbero avere sulla salute umana.

Si innalza, pertanto, la soglia di tutela, attraverso la previsione di oneri amministrativi nella fase preventiva all'immissione in commercio. In particolare, viene a delinarsi un apposito procedimento nel quale gli

la tutela della pubblica salute la produzione ed il commercio delle sostanze destinate alla alimentazione" a far tempo dalla citata legge 283/62 (cfr. art. 1). Tale vigilanza si esercita, essenzialmente, sotto forma di controlli da parte dell'autorità sanitaria presso gli stabilimenti di produzione e gli esercizi di rivendita; controlli che, in caso di accertamento positivo, possono dare luogo alle diverse conseguenze previste dall'ordinamento.

⁶⁴ Ai fini dell'ingresso di un medicinale nel mercato dell'Unione Europea, la Direttiva (CE) n. 83/2001 ed il Regolamento (CE) n. 726/2004 hanno istituito una specifica procedura di autorizzazione, nell'ambito della quale deve dimostrarsi la prevalenza dell'apporto benefico di un medicinale sui potenziali rischi, oltre che la sicurezza, l'efficacia e la qualità del prodotto medesimo.

⁶⁵ Significativo è l'esempio degli organismi geneticamente modificati, disciplinati dal Regolamento CE 1829/2003, la cui autorizzazione preventiva non esime il produttore da responsabilità nemmeno nell'ipotesi in cui l'alimento si riveli dannoso solo dopo la sua immissione sul mercato (in argomento, cfr. G. GALASSO, *op. cit.*, p. 97).

interessi economici pubblici e privati si scontrano per bilanciarsi in vista del perseguimento dell'interesse pubblico primario, ovvero la diffusione (*recte*, commercializzazione) di un alimento non dannoso per la salute dei cittadini.

Emergono quindi delle analogie con la normativa in materia di medicinali, ove gli interessi economici delle imprese possono trovare riconoscimento e protezione solamente allorquando non pregiudichino l'esigenza preminente di tutela della salute, che nel settore farmaceutico risulta avvertita in misura senz'altro maggiore, in considerazione soprattutto della gravità delle conseguenze che potrebbero derivare.

Le maggiori somiglianze s'intravedono con la procedura autorizzatoria prevista dal citato Regolamento n. 2283/2015 per i *novel foods*, che prevede una serie di oneri procedurali indubbiamente più gravosi rispetto a quelli stabiliti con riferimento alla procedura di notifica, vigente ad esempio in materia di integratori alimentari⁶⁶.

7. *L'immissione in commercio dei nuovi alimenti: la normativa previgente*

Nel corso degli anni '90, al fine di dettare una disciplina uniforme e specifica sull'intero territorio europeo per gli alimenti non utilizzati, fino a quel momento, in modo significativo per il consumo umano nel mercato comunitario, il legislatore europeo è intervenuto mediante l'adozione del Regolamento (CE) n. 258/1997⁶⁷.

In origine, l'ambito di applicazione del suddetto regolamento era esteso ad una serie di prodotti rientranti in determinate categorie, che successivamente si sono ridotte in conseguenza dell'affastellarsi di discipline specifiche in relazione a determinati alimenti.

⁶⁶ La procedura di notifica in materia di integratori alimentari è prevista dall'art. 10 della Direttiva (CE) n. 46/2002, che è stata recepita nell'ordinamento interno tramite il citato decreto legislativo 169/2004; si tenga inoltre presente che la disposizione successiva, l'art. 11, dispone che “*gli Stati membri si astengono dal vietare o dall'introdurre restrizioni, per ragioni connesse a composizione, specifiche di fabbricazione, presentazione o etichettatura, agli scambi di prodotti di cui all'articolo 1 che siano conformi alla presente Direttiva e, se del caso, alle disposizioni comunitarie di esecuzione della stessa*”.

⁶⁷ Regolamento (CE) n. 258/97 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 gennaio 1997 sui nuovi prodotti e i nuovi ingredienti alimentari.

Il sistema originario subordinava l'immissione in commercio dei *novel foods* all'espletamento di una procedura di autorizzazione⁶⁸ oppure, con specifico riferimento ai nuovi prodotti alimentari sostanzialmente equivalenti a quelli già esistenti, all'espletamento di una procedura semplificata di notifica⁶⁹.

La procedura di autorizzazione, che prevedeva il coinvolgimento degli Stati membri e della Commissione, era strutturata nel seguente modo: il richiedente formulava la domanda di autorizzazione, composta di una serie di informazioni, tassativamente indicate, dalle quali poter desumere la sicurezza del prodotto. Tale domanda doveva esser rivolta sia alla Commissione (che la trasmetteva agli altri Stati membri) sia allo Stato membro nel quale si intendeva immettere, per la prima volta, il prodotto sul mercato.

Ricevuta la domanda, lo Stato membro doveva farsene carico, assicurando che l'organismo scientifico nazionale competente effettuasse una valutazione tecnica iniziale entro un termine di tre mesi. La relativa relazione tecnica veniva quindi trasmessa alla Commissione, che procedeva a diffonderla agli altri Stati membri. Entro un termine breve, di appena 60 giorni, questi avevano la facoltà di formulare le proprie osservazioni ed obiezioni motivate all'immissione sul mercato del prodotto esaminando.

In assenza di ciò, lo Stato membro presso il quale era stata presentata la domanda comunicava al richiedente l'autorizzazione all'immissione sul mercato del *novel food*.

In caso contrario, laddove cioè la Commissione o gli altri Stati membri avessero formulato obiezioni o osservazioni alla relazione tecnica, si rendeva necessaria una valutazione complementare, da rendersi ad opera del Comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali⁷⁰, incaricato di assistere la Commissione in questa fase delicata. A sua volta, la Commissione poteva adottare una decisione di autorizzazione, nella quale definire la portata dell'autorizzazione e stabilire, se necessarie, le condizioni di utilizzo del prodotto nonché i requisiti supplementari specifici in materia di etichettatura.

⁶⁸ Art. 3, par. 2 del Regolamento (CE) n. 258/1997.

⁶⁹ Art. 3, par. 4 del Regolamento (CE) n. 258/1997.

⁷⁰ Questo Comitato è stato istituito per effetto dell'art. 58 del Regolamento (CE) n. 178/2002.

Rimaneva comunque salva la possibilità, per gli Stati membri, di adottare misure di salvaguardia con riferimento ai nuovi alimenti immessi sul mercato a seguito di autorizzazione da parte della Commissione. In relazione a questi prodotti, infatti, gli Stati membri potevano sospenderne temporaneamente o comunque limitarne la commercializzazione e l'utilizzo qualora, in seguito a nuove informazioni scientifiche o a una nuova valutazione delle informazioni già esistenti, fossero emersi rischi per la salute umana o per l'ambiente⁷¹.

Occorre precisare che già nel 2008 c'era stata una proposta⁷² di riforma del precedente regolamento, che mirava a chiarire la nozione di "nuovo prodotto alimentare" e a razionalizzare la procedura di autorizzazione, con particolare riferimento ai prodotti derivanti da Paesi terzi, garantendo allo stesso tempo un alto livello di protezione per i consumatori.

Tale proposta è però naufragata soprattutto a causa della questione relativa agli alimenti derivanti dalla clonazione⁷³, che ha provocato una forte opposizione tra Parlamento e Consiglio. Sin dal primo voto in seno alla Commissione parlamentare, i membri del Parlamento europeo si erano mostrati assolutamente contrari alla possibilità di commercializzare qualsiasi alimento derivante da questi animali o dalla loro prole⁷⁴. Oggi, questi prodotti sono invece inclusi, sia pure in via tempora-

⁷¹ Con specifico riferimento alle misure nazionali di salvaguardia, la Corte di Giustizia, 9 settembre 2003, C-263/01, *Monsanto Agricoltura Italia*, ha affermato che trattasi di una chiara espressione del principio di precauzione.

⁷² Proposta di regolamento del 14 gennaio 2008 del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo ai nuovi prodotti alimentari e recante modifica del regolamento (CE) n. XXX/XXXX, COM(2007) 872 def. Come ricordato da A. VOLPATO, cit., "nel corso della prima lettura, i dibattiti in seno al Parlamento hanno messo in luce alcune lacune del testo iniziale, che ha quindi subito 76 emendamenti. Il Consiglio, in seguito, ha espresso la propria posizione comune, riprendendo in parte gli emendamenti del Parlamento, ma opponendosi duramente su alcuni punti importanti della disciplina. In seconda lettura, il Parlamento ha ribadito la propria posizione, che è stata rifiutata dal Consiglio il 6 dicembre 2010. Di conseguenza, è stato convocato il Comitato di conciliazione, ma, nonostante le intense discussioni protrattesi fino all'alba, il fallimento delle negoziazioni è stato annunciato il 29 marzo 2011".

⁷³ La questione non verteva tanto sul consumo di carne di animali clonati quanto sul consumo di alimenti derivati e dei discendenti dei cloni.

⁷⁴ La ragione di questa contrarietà è duplice. In primo luogo, il benessere degli animali: come esposto dal Gruppo europeo di etica delle scienze e delle nuove tec-

nea, ovvero sino all'adozione di normative specifiche sul punto, nell'ambito di applicazione del nuovo regolamento⁷⁵.

Così ricostruito il percorso normativo che ha condotto all'emanazione del nuovo regolamento, si passa ad esaminare nello specifico la nuova disciplina, a partire dal quadro definitorio e dall'ambito di applicazione della medesima.

8. *Le novità più rilevanti introdotte dal Regolamento (UE) n. 2283/2015*

Molte delle novità contenute nella proposta di regolamento del 2008 sono state trasfuse nel Regolamento (UE) n. 2283/2015, che dunque si pone in linea di tendenziale continuità col precedente *iter* legislativo.

Le principali novità rispetto al regime previgente sono essenzialmente quattro.

In primo luogo, è stata modificata la definizione di nuovo alimento. Pur non aderendo alla proposta iniziale, che prevedeva l'eliminazione dell'esplicito riferimento ad alcune categorie di nuovi ali-

nologie nel suo parere del 16 gennaio 2008, la clonazione pone dei dubbi, non solo etici, in considerazione delle malattie, delle malformazioni e la forte mortalità degli stessi cloni, nonché le conseguenze negative sulle femmine surrogate. Pertanto, la clonazione degli animali si porrebbe in contrasto col divieto di metodi di allevamento che provochino sofferenze o danni agli animali, come stabilito dalla direttiva 98/58/CE del Consiglio del 20 luglio 1998 relativa alla protezione degli animali. La seconda ragione giustificatrice è invece da rinvenirsi nella forte diffidenza dei consumatori europei nei confronti della clonazione, come dimostrato storicamente dalla vicenda OGM.

⁷⁵ Il tema della clonazione di animali è affrontato al considerando n. 14 del Regolamento (UE) n. 2015/2283 nel modo che segue: “*Gli alimenti derivanti da animali clonati sono disciplinati dal regolamento (CE) n. 258/97. È essenziale che non emerga alcuna ambiguità giuridica per quanto riguarda l'immissione sul mercato di alimenti derivanti da animali clonati durante il periodo di transizione successivo alla fine dell'applicazione del regolamento (CE) n. 258/97. Pertanto, finché non siano entrate in vigore normative specifiche sugli alimenti derivati da animali clonati, è opportuno che tali alimenti rientrino nell'ambito di applicazione del presente regolamento come alimenti ottenuti mediante pratiche non tradizionali di riproduzione e che siano provvisti di un'etichettatura adeguata per il consumatore finale conformemente alla legislazione dell'Unione in vigore*”.

menti, elevando la *mancaanza di consumo significativo nell'Unione prima del 15 maggio 1997* come unico criterio applicabile, la nuova disciplina ha aggiornato l'elenco delle categorie di nuovi alimenti⁷⁶, prevedendone di nuove⁷⁷.

Secondariamente, è stata semplificata la procedura di autorizzazione

⁷⁶ Ai sensi dell'art. 3, par. 2, lett. a) del Regolamento (UE) n. 258/1997, per "nuovo alimento" deve intendersi "qualunque alimento non utilizzato in misura significativa per il consumo umano nell'Unione prima del 15 maggio 1997, a prescindere dalla data di adesione all'Unione degli Stati membri, che rientra in almeno una delle seguenti categorie: i) alimenti con una struttura molecolare nuova o volutamente modificata che non era utilizzata come alimento o in un alimento nell'Unione prima del 15 maggio 1997; ii) alimenti costituiti, isolati o prodotti da microorganismi, funghi o alghe; iii) alimenti costituiti, isolati o prodotti da materiali di origine minerale; iv) alimenti costituiti, isolati o prodotti da piante o da parti delle stesse, ad eccezione degli alimenti che vantano una storia di uso sicuro come alimento nell'Unione e sono costituiti, isolati o prodotti da una pianta o una varietà della stessa specie ottenuta mediante; v) pratiche tradizionali di riproduzione utilizzate per la produzione alimentare nell'Unione prima del 15 maggio 1997, oppure vi) pratiche non tradizionali di riproduzione non utilizzate per la produzione alimentare nell'Unione prima del 15 maggio 1997 qualora tali pratiche non comportino cambiamenti significativi nella composizione o nella struttura dell'alimento tali da incidere sul suo valore nutritivo, sul metabolismo o sul tenore di sostanze indesiderabili; vii) alimenti costituiti, isolati od ottenuti a partire da animali o da parti dei medesimi, ad eccezione degli animali ottenuti mediante pratiche tradizionali di riproduzione utilizzate per la produzione alimentare nell'Unione prima del 15 maggio 1997 qualora tali alimenti ottenuti da detti animali vantino una storia di uso sicuro come alimento nell'Unione; viii) gli alimenti costituiti, isolati o prodotti a partire da colture cellulari o di tessuti derivanti da animali, piante, microorganismi, funghi o alghe; ix) gli alimenti risultanti da un nuovo processo di produzione non usato per la produzione di alimenti nell'Unione prima del 15 maggio 1997, che comporti cambiamenti significativi nella composizione o nella struttura dell'alimento che incidono sul suo valore nutritivo, sul metabolismo o sul tenore di sostanze indesiderabili; x) gli alimenti costituiti da «nanomateriali ingegnerizzati», come definiti alla lettera f) del presente paragrafo; xi) le vitamine, i minerali e altre sostanze utilizzate in conformità della direttiva 2002/46/CE, del regolamento (CE) n. 1925/2006 o del regolamento (UE) n. 609/2013 risultanti da un processo di produzione non utilizzato per la produzione alimentare nell'Unione prima del 15 maggio 1997 di cui alla lettera a), punto vii), del presente paragrafo, oppure contenenti o costituiti da nanomateriali ingegnerizzati, come definiti alla lettera f) del presente paragrafo; xii) gli alimenti utilizzati esclusivamente in integratori alimentari nell'Unione prima del 15 maggio 1997, se destinati ad essere utilizzati in alimenti diversi dagli integratori alimentari come definiti all'articolo 2, lettera a), della direttiva 2002/46/CE".

⁷⁷ Già si è detto degli insetti, che, pur non essendo inclusi nell'art. 3 del Regolamento (UE) n. 2283/2015, sono citati espressamente dal Considerando n. 8.

attraverso la centralizzazione della medesima a livello europeo e la previsione di termini certi per ciascuna fase. Tale soluzione si è resa necessaria in conseguenza dei ritardi che costantemente si verificavano nel corso della procedura autorizzatoria, producendo un duplice effetto: da una parte, la riduzione dei profitti dell'impresa interessata; dall'altro, la perdita di competitività per il sistema e, più in generale, la diminuzione in termini di attrattività dello spazio europeo per gli investitori esteri⁷⁸. Ebbene, contrariamente alla precedente normativa, nella quale venivano coinvolte anche le autorità nazionali, le cui valutazioni iniziali potevano essere integrate successivamente da una valutazione complementare, il nuovo regolamento impone al richiedente di indirizzare la propria domanda direttamente ed esclusivamente alla Commissione, la quale potrà rivolgersi all'Autorità europea per la sicurezza alimentare al fine di ottenere l'unica valutazione tecnica, che dunque è stata sottratta alle autorità nazionali.

In terzo luogo, è stato istituito, in conformità ai principi di trasparenza e pubblicità, un elenco dei prodotti che possono legittimamente essere immessi sul mercato europeo⁷⁹. Oltre a questo elenco, che deve essere facilmente accessibile dal pubblico, è prevista l'istituzione di un elenco delle domande rigettate, nel quale devono confluire una serie di informazioni, che possono essere oggetto di trattamento riservato allorché venga formulata un'apposita istanza in tal senso da parte del richiedente. Tale istanza deve essere motivata, nel senso che deve dare evidenza del fatto che la divulgazione di tali informazioni sarebbe idonea a nuocere alla posizione concorrenziale dell'operatore economico⁸⁰.

Infine, è stata attribuita portata generale, e non più individuale, alle autorizzazioni rilasciate in relazione all'immissione sul mercato di tali prodotti. Un tempo, infatti, il procedimento si concludeva con una decisione, mentre il sistema attuale prevede il rilascio di un'autorizzazione

⁷⁸ L'analisi è opera di G. BONORA, cit., p. 45, la quale richiama a supporto una serie di dati statistici, il più eloquente dei quali, ricavato dal documento *Speeding up authorisation of novel foods*, preparato dal Parlamento europeo e disponibile alla pagina www.europarl.europa.eu, per cui "l'iter di approvazione di un nuovo prodotto alimentare sulla base del Regolamento (CE) n. 258/97 richiedeva mediamente tre anni e costava in media dai venti ai quarantacinque mila euro".

⁷⁹ Art. 6 del Regolamento (UE) n. 2283/2015.

⁸⁰ Art. 23 del Regolamento (UE) n. 2283/2015.

generica, costituita da un atto di esecuzione. È quindi sufficiente che venga rilasciata l'autorizzazione al primo richiedente per legittimare l'immissione in commercio dei *novel foods* ad esso assimilabili. È pur sempre fatta salva, in ipotesi specifiche, giustificate dalla necessità di tutelare la riservatezza delle scoperte scientifiche e quindi favorire l'innovazione nell'industria alimentare, la facoltà di richiedere un'autorizzazione individuale anziché generica. In questi casi, infatti, il richiedente iniziale può domandare che le prove o i dati scientifici presentati a sostegno della richiesta di autorizzazione non possano essere utilizzati a vantaggio di altre domande, sia pure entro il termine massimo di cinque anni a decorrere dalla data di autorizzazione ed iscrizione del nuovo alimento nell'apposito elenco⁸¹.

9. *La nuova procedura centralizzata*

La nuova procedura autorizzatoria è avviata su iniziativa della Commissione oppure a seguito di una domanda presentata alla Commissione da un richiedente⁸².

In conformità alle predette esigenze di trasparenza e partecipazione attiva, il Regolamento impone alla Commissione di pubblicare una sintesi della domanda sulla base di alcune informazioni rilevanti.

A sua volta, la domanda di autorizzazione deve essere composta da una specifica documentazione, dalla quale emerga la descrizione del processo di produzione, la composizione dettagliata del nuovo alimento, le prove scientifiche attestanti l'assenza di rischi per la salute umana e, se del caso, il metodo di analisi, nonché una proposta, laddove necessaria,

⁸¹ Art. 26 del Regolamento (UE) n. 2283/2015; si precisa che il par. 2 della disposizione appena citata restringe la tutela dei dati ai soli casi nei quali le prove o i dati scientifici in relazione ai quali si chiede la protezione siano indispensabili e determinati per ottenere l'autorizzazione e siano oggetto di un diritto di proprietà industriale a beneficio del richiedente, che quindi deve dimostrare di godere di un diritto esclusivo di utilizzo di tali dati.

⁸² Ai sensi dell'art. 3, par. 2, lett. d) del Regolamento (UE) n. 2283/2015, per "*richiedente*" deve intendersi "*lo Stato membro, il paese terzo o la parte interessata, che può rappresentare più parti interessate e ha presentato una domanda alla Commissione a norma dell'articolo 10 o dell'articolo 16 o una notifica a norma dell'articolo 14*".

in ordine alle condizioni d'uso ed ai requisiti specifici di etichettatura per non indurre in errore i consumatori⁸³.

L'intervento dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare, in questo caso, è soltanto eventuale e consegue comunque ad una richiesta specifica della Commissione, che deve essere trasmessa entro un mese dalla verifica della validità della domanda.

L'Autorità è tenuta ad esprimersi entro nove mesi dalla data di ricezione della domanda recante la documentazione prescritta. Questo termine può essere esteso in casi debitamente motivati, qualora l'istruttoria imponga all'Autorità di ottenere informazioni aggiuntive dal richiedente. A tale proposito è prevista la possibilità, per la Commissione, di sollevare obiezioni alla proroga entro otto giorni dall'avvenuta ricezione della richiesta di integrazioni documentali da parte dell'Autorità⁸⁴.

Nel valutare la sicurezza del nuovo alimento, l'Autorità è tenuta a prendere in considerazione taluni specifici aspetti⁸⁵. In particolare, l'Autorità deve verificare se la sicurezza del nuovo alimento sia assimilabile a quella degli alimenti che rientrano in una categoria comparabile già presente sul mercato dell'Unione oppure se la composizione del nuovo alimento e le condizioni d'uso non presentino un rischio di sicurezza per la salute umana dell'Unione. Qualora il nuovo alimento sia destinato a sostituirne un altro, l'Autorità è invece tenuta a verificare che non ne differisca in maniera tale da rendere il suo normale consumo svantaggioso per il consumatore sul piano nutrizionale.

Dalla data di pubblicazione del parere rilasciato dall'Autorità decorrono poi i sette mesi entro i quali la Commissione deve presentare al Comitato permanente per le piante, gli animali, gli alimenti e i mangimi una proposta di atto di esecuzione, strumentale all'autorizzazione dell'immissione in commercio del *novel food* ed all'aggiornamento del relativo elenco.

L'atto conclusivo del procedimento costituisce il risultato di una valutazione discrezionale essenzialmente tecnica, che va compiuta, in

⁸³ Cfr. art. 10, par. 2, lett. a)-g) del Regolamento (UE) n. 2283/2015; ancora più snella è la documentazione richiesta con riferimento agli "*alimenti tradizionali da paesi terzi*", che ricalca essenzialmente la procedura di notifica, attesa la minore incertezza degli effetti connessi alla commercializzazione di tali prodotti.

⁸⁴ Cfr. art. 11, parr. 1 e 4 del Regolamento (UE) n. 2283/2015.

⁸⁵ Cfr. art. 11, par. 2 del Regolamento (UE) n. 2283/2015.

primo luogo, in ossequio al principio di precauzione e, in secondo luogo, in osservanza dei parametri delineati dall'art. 12 del Regolamento UE 2283/15, ovvero: assenza di rischio di sicurezza per la salute umana, non ingannevolezza dell'uso previsto e assenza di pregiudizio sul piano nutrizionale.

10. *La procedura di notifica per gli alimenti tradizionali da Paesi terzi*

Per evidenti ragioni di semplificazione è prevista la facoltà (e non l'obbligo⁸⁶) per gli operatori del settore di avvalersi di una procedura più snella al fine di immettere sul mercato gli alimenti tradizionali da paesi terzi⁸⁷.

La creazione di una procedura *ad hoc* per questi alimenti si giustifica in base ad una più proporzionata valutazione dei rischi concernenti questi nuovi alimenti, indubbiamente inferiori rispetto ad altre categorie di nuovi alimenti.

In questi casi si è dunque inteso abbattere i costi amministrativi connessi alla procedura autorizzatoria *tout court*, talvolta costituenti una vera e propria barriera al commercio europeo delle merci provenienti da paesi terzi, con ciò che consegue dal punto di vista delle violazioni degli accordi stipulati a livello internazionale dai Paesi membri e dall'Unione europea.

Pertanto, il Regolamento agevola, rispetto ad altri nuovi alimenti,

⁸⁶ Ai sensi dell'art. 14 del Regolamento (UE) n. 2283/2015, infatti, “*anziché seguire la procedura di cui all'articolo 10, un richiedente che intenda immettere sul mercato dell'Unione un alimento tradizionale da un paese terzo può scegliere di presentare una notifica di tale intenzione alla Commissione*”.

⁸⁷ L'art. 3, par. 2, lett. c) del Regolamento (UE) n. 2283/2015 offre la seguente definizione di “*alimento tradizionale da un paese terzo*”: “*un nuovo alimento quale definito alla lettera a) del presente paragrafo, diverso dai nuovi alimenti di cui ai punti i), iii), vii), viii), ix) e x) della stessa lettera, derivato dalla produzione primaria quale definita all'articolo 3, punto 17, del regolamento (CE) n. 178/2002, che vanta una storia di uso sicuro come alimento in un paese terzo*”. Ai sensi della lettera precedente, per “*storia di uso sicuro come alimento in un paese terzo*” deve intendersi “*la sicurezza dell'alimento in questione è attestata dai dati relativi alla sua composizione e dall'esperienza dell'uso continuato, per un periodo di almeno 25 anni, nella dieta abituale di un numero significativo di persone in almeno un paese terzo, prima della notifica di cui all'articolo*”.

l'immissione sul mercato dell'Unione di quei nuovi alimenti che siano stati oggetto di consumo alimentare sicuro per almeno 25 anni nella dieta abituale di un numero significativo di persone del Paese terzo. Si presume, infatti, che la sicurezza di questo nuovo alimento sia comprovata dai dati relativi alla sua composizione e dall'esperienza dell'uso continuato in altre zone del pianeta.

Questi dati devono essere forniti dal richiedente nell'atto notificato alla Commissione in merito all'immissione sul mercato del prodotto alimentare⁸⁸.

Entro un mese, la Commissione trasmette la notifica agli Stati membri e all'Autorità europea per la sicurezza alimentare, i quali, entro quattro mesi, potranno presentare delle obiezioni motivate all'immissione in commercio del prodotto in questione. Se tale termine decorre senza che siano avanzate riserve, il nuovo alimento viene autorizzato ed iscritto nel relativo elenco. Viceversa, se vengono formulate delle obiezioni, il richiedente può presentare una domanda alla Commissione comprensiva di ulteriori dati ed informazioni in merito alle obiezioni presentate. Entro il termine di sei mesi, l'Autorità europea per la sicurezza alimentare valuta la sicurezza del prodotto da autorizzare, prendendo in considerazione il grado di attendibilità dei dati presentati dal richiedente volti a suffragare la composizione del prodotto nonché la storia di uso sicuro del medesimo al di fuori dell'Unione europea.

Entro tre mesi dalla pubblicazione del parere tecnico reso dall'Autorità europea per la sicurezza alimentare, la Commissione, se l'esito è positivo, presenta al Comitato permanente per le piante, gli animali, gli alimenti e i mangimi una proposta di atto di esecuzione che autorizza l'immissione sul mercato dell'Unione di un alimento tradizionale da un paese terzo e aggiorna il relativo elenco⁸⁹.

⁸⁸ Art. 14 del Regolamento (UE) n. 2283/2015.

⁸⁹ Art. 18 del Regolamento (UE) n. 2283/2015.

EDOARDO FERRERO

Novel foods e tecnologia alimentare come strumenti di salvaguardia ambientale

Il presente contributo concerne l'immissione in commercio degli insetti e dei prodotti alimentari derivanti dall'impiego delle nuove tecnologie. Si tratta di un fenomeno in forte espansione, soprattutto a seguito dell'entrata in vigore del nuovo impianto normativo delineato a livello europeo. In particolare, la disamina si sofferma sugli effetti ambientali connessi all'ingresso sul mercato di tali alimenti nonché sulle procedure autorizzatorie previste al fine di contenere i rischi igienico-sanitari.

This paper concerns the entry on the market of so called "novel foods", or rather insects and food products deriving from the use of new technologies. This is a rapidly expanding phenomenon, the result of the new regulatory system introduced at European level. In particular, the examination focuses on the environmental effects related to the entry on the market of these foods as well as on the authorization procedures in order to limit the health and hygiene risks.

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, Sez. VI – 18 gennaio 2018 – Causa C-58/17 – Pres. R. C. G. Fernlund, Rel. E. Regan – INEOS Köln GmbH.

Aria – Inquinamento atmosferico – Decisione Commissione UE n. 2011/278/UE – Nozione di “sottoimpianto con emissioni di processo” – Emissioni di gas a effetto serra derivanti dalla combustione di carbonio parzialmente ossidato allo stato liquido – Esclusione.

La decisione della Commissione UE n. 2011/278/UE (articolo 3, lettera b) esclude dalla nozione di “sottoimpianto con emissioni di processo” le emissioni di gas a effetto serra derivanti dalla combustione di carbonio parzialmente ossidato allo stato liquido.

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, Sez. I – 22 febbraio 2018 – Causa C-572/16 – Pres. R. Silva De Lapuerta, Rel. E. Regan – INEOS Köln GmbH.

Aria – Inquinamento atmosferico – Direttiva n. 2003/87/CE – Decisione Commissione UE n. 2011/278/UE – Disposizione nazionale che prevede un termine di decadenza per il deposito di una domanda di assegnazione gratuita di quote di emissioni – Ammissibilità – Limiti.

L'art. 10 bis della direttiva n. 2003/87/CE e la decisione della Commissione UE n. 2011/278/UE ammettono che una disposizione nazionale preveda, ai fini del deposito di una domanda di assegnazione gratuita di quote di emissioni, termine di decadenza, scaduto il quale il richiedente sia privato di ogni possibilità di rettificare o integrare la propria domanda, purché codesto termine non sia tale da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile la presentazione della domanda stessa.

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, Sez. III – 22 febbraio 2018 – Causa C-336/16 – Pres. L. Bay Larsen, Rel. J. Malenovský – Commissione Europea/Repubblica di Polonia.

Aria – Inquinamento atmosferico – Direttiva n. 2008/50 – Superamento dei valori limite giornalieri e dei valori limite annuali di PM10 – Mancata adozione di misure appropriate dirette a ridurre il periodo di superamento dei valori limite – Inadempimento.

La Repubblica di Polonia è responsabile dell'inadempimento degli obblighi derivanti dalla direttiva n. 2008/50 avendo superato i valori limite giornalieri e i valori limite annuali applicabili di PM10 e non avendo predisposto misure appropriate dirette a che il periodo di superamento dei valori limite applicabili alle concentrazioni di particelle PM10 nell'aria ambiente fosse il più breve possibile.

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, Sez. I – 28 febbraio 2018 – Causa C-577/16 – Pres. R. Silva De Lapuerta, Rel. E. Regan – Trinseo Deutschland Anlagengesellschaft.

Aria – Inquinamento atmosferico – Direttiva n. 2003/87/CE – Impianto di produzione di policarbonato con calore ai fini della produzione fornito da un impianto terzo – Inserimento nel sistema di scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra istituito dalla direttiva – Condizione.

L'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva n. 2003/87/CE dev'essere interpretato nel senso che un impianto di produzione di polimeri, in particolare di policarbonato, cui il calore necessario ai fini della produzione venga fornito da un impianto terzo, non ricade nel sistema di scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra istituito dalla direttiva qualora non generi emissioni dirette di CO₂.

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, Sez. VI – 12 aprile 2018 – Causa C-302/17 – Pres. C.G. Fernlund, Rel. E. Regan – PPC Power a.s.

Aria – Inquinamento atmosferico – Direttiva n. 2003/87/CE – Tassazione all'80% del valore delle quote di emissioni di gas a effetto serra assegnate a titolo gratuito vendute o non utilizzate – Esclusione.

La direttiva n. 2003/87/CE non consente di tassare all'80% del valore le quote di emissioni di gas a effetto serra assegnate a titolo gratuito che sono state vendute o non utilizzate dalle imprese soggette al sistema di scambio di quote.

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, Sez. VI – 17 maggio 2018 – Causa C-229/17 – Pres. C.G. Fernlund, Rel. J.C. Bonichot – Evonik Degussa GmbH.

Aria – Inquinamento atmosferico – Decisione Commissione UE n. 2011/278/UE – Processo per isolare l'idrogeno già contenuto in una miscela di gas – Rispetto dei limiti di sistema del parametro di riferimento di prodotto per l'idrogeno – Esclusione.

L'allegato I, punto 2, della decisione della Commissione UE n. 2011/278/UE dev'essere interpretato nel senso che un processo che consente non già di produrre, mediante sintesi chimica, idrogeno, bensì di isolare tale sostanza già contenuta in una miscela di gas non ricade nei limiti di sistema del parametro di riferimento di prodotto per l'idrogeno.

Inquinamento “aria” e quote ETS. Gli obiettivi UE e gli ostacoli per raggiungerli.

1. *Nel 2018 ancora molti i Paesi inadempimenti del rispetto dei limiti europei di PM₁₀*

Nel biennio 2017-18 la Corte UE è intervenuta due volte ad accertare l'infrazione della normativa aria (direttiva n. 2008/50/CE)¹. Nei confronti della Bulgaria², per aver superato i limiti di PM₁₀ dal 2007 al 2014 compreso in determinate zone e per non aver redatto un apposito piano per la qualità dell'aria idoneo a limitare le emissioni nocive, e nei confronti della Polonia³. Rispetto a quest'ultima, le violazioni concernono l'insufficienza delle misure per reprimere il superamento dei valori limite giornalieri applicabili alle concentrazioni di particelle PM₁₀ nell'aria ambiente aumentati del margine di tolleranza dal 1° gennaio 2010 al 10 giugno 2011 nelle zone di Radom, Pruszków-Żyrardów e

¹ Direttiva n. 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa, in G.U.U.E. L 152/2008, p. 1-44.

² Sentenza della Corte di giustizia, Sez. III, 5 febbraio 2017, in causa C-488/15, *Commissione Europea / Repubblica di Bulgaria*, in Raccolta 2017.

³ Sentenza della Corte di giustizia, Sez. III, 22 febbraio 2018, in causa C-336/16, *Commissione Europea / Repubblica di Polonia*, in Raccolta 2018.

Kędzierzyn-Koźle, nonché nella zona di Ostrów-Kępnò. I dati risultati dalle relazioni annuali sulla qualità dell'aria mostrano altresì che, tra il 2007 e il 2015 incluso, la Polonia ha regolarmente superato, da un lato, i valori limite giornalieri applicabili alle concentrazioni di PM_{10} in 35 zone e, dall'altro lato, i valori limite annuali di tali concentrazioni in 9 zone.

Al momento della lettera di diffida inoltrata dalla Commissione UE, alcuna informazione sul miglioramento della situazione era fornita in relazione agli anni contestati. I piani per la qualità dell'aria possono essere predisposti sulla base dell'equilibrio tra l'obiettivo della riduzione del rischio d'inquinamento e i diversi interessi pubblici e privati in gioco. In caso di superamento dei limiti applicabili alle concentrazioni di PM_{10} nell'aria ambiente, ogni Stato UE è obbligato alla predisposizione di piani per la qualità dell'aria, affinché il periodo di superamento dei limiti sia il più breve possibile. La mancata adozione del piano e di tutte le misure relative al fine di contenere il periodo di superamento dei valori limite di PM_{10} nell'aria, oltre all'assenza di informazioni fornite, ha deposto per l'accertamento dell'inadempimento alla Direttiva n. 2008/50/CE (art. 13, par. 1, art. 22, par. 3 e Allegato XI, art. 23, par. 1) sulle concentrazioni di particelle PM_{10} nell'aria ambiente.

Attualmente, anche l'Italia rischia una condanna per non aver ancora adottato tutte le misure necessarie per la riduzione delle emissioni di PM_{10} ⁴ e dei valori NO_2 ⁵. Gli addebiti concernono il superamento in 30 zone del limite giornaliero e di 9 zone del limite annuale. In precedenza nel 2012⁶ era stata condannata, con riferimento agli inadempimenti verificatisi negli anni 2006 e 2007, sempre in relazione alle emissioni di PM_{10} . Si è in attesa, dunque, di verificare se le soluzioni individuate e poste in essere dallo Stato italiano siano sufficienti per un contenimento di tali emissioni o se, all'*ultimatum* della Commissione seguirà una ulteriore condanna.

⁴ Vedi *Qualità dell'aria: la Commissione esorta l'Italia ad adottare misure contro l'emissione di polveri sottili (PM10) a tutela della salute pubblica*, 27 aprile 2017, in www.ec.europa.eu.

⁵ Vedi Commissione Europea, Comunicato stampa, Bruxelles, 19 gennaio 2018, in www.europa.eu.

⁶ Sentenza della Corte di giustizia, Sez. I, 19 dicembre 2012, in causa C-68/11, *Commissione Europea / Repubblica Italiana*, in Raccolta 2012.

2. *Le domande per ottenere le quote ETS: attenzione ai termini, alle scadenze e agli errori materiali*

Il sistema ETS prevede non solo un'articolata metodologia, ma anche un esame approfondito e un rigoroso *iter* normativo per l'attribuzione delle quote gratuite di emissioni inquinanti.

Spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro disciplinare le modalità procedurali relative alla presentazione e all'esame di una domanda di assegnazione gratuita di quote di emissioni. La previsione di un termine di decadenza è compatibile col diritto UE e con il principio di effettività.

Una società tedesca gestisce un impianto per la produzione di sostanze chimiche mediante *cracking* con vapore di nafta ad alte temperature. In quanto soggetta all'obbligo di scambio di quote di emissioni dal 1° gennaio 2008, richiede un numero di quote ETS che non le viene riconosciuto. Rinvenendo un errore "materiale" commesso nel redigere la domanda, su taluni dati di riferimento relativi agli anni 2006 e 2007, impugna il diniego in quanto ritiene che tale disattenzione non debba penalizzare il sistema, considerato anche che una volta spedita la domanda il sistema automatizzato non consente rettifiche o di apportare integrazioni, una volta scaduti i termini. Pertanto, insiste sull'assegnazione del numero delle quote richieste, in considerazione che occorre valutare in concreto e con criteri effettivi se la stessa società abbia diritto alle quote ETS.

Qui viene in rilievo il rapporto tra la normativa sostanziale che prende a riferimento il sistema di gestione delle quote ETS in ragione delle aziende produttive meritevoli di beneficiarne e la disciplina procedurale formale che costituisce lo strumento al servizio del diritto sostanziale di ripartizione quote.

La pronuncia dei giudici europei⁷ si pone in sintonia con le conclu-

⁷ Sentenza della Corte di giustizia 22 febbraio 2018, in causa C-572/16, *INEOS Köln GmbH*, in Raccolta 2018. La normativa europea di riferimento (articolo 10 *bis* della direttiva citata n. 2003/87/CE sullo scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra, al pari della decisione n. 2011/278/UE ai fini dell'armonizzazione delle procedure di assegnazione gratuita delle quote ETS) non interferisce con le procedure nazionali ove postulino, ai fini del deposito delle domande di assegnazione gratuita di quote di emissioni un termine di decadenza, scaduto il quale il richiedente sia privato di ogni possibilità di rettificare o integrare la propria domanda, laddove

sioni dell'Avvocato Generale⁸. Non si prende in considerazione l'effettività del diritto a beneficiare o meno delle quote, in ragione dell'attività produttiva e del comportamento premiale. L'attenzione è volta solo a verificare se vi sia stato qualche ostacolo all'esercizio di avocare le quote ETS e se la procedura sia applicabile anche per altre tipologie simili nel diritto interno. La Corte giudica che il termine di decadenza applicato nel caso della società tedesca è legittimo e non riveste caratteri tali da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile la presentazione della domanda di assegnazione di quote di emissioni a titolo gratuito, ai fini dell'esercizio del diritto a ottenerle gratuitamente.

Un sistema che preveda un termine di decadenza per la presentazione delle domande di assegnazione di quote a titolo gratuito e che esclude che un gestore possa rettificare o integrare tale domanda dopo la scadenza di siffatto termine non contrasta col diritto UE, sempre che tale modalità procedurale non sia meno favorevole di quelle che riguardano ricorsi simili di natura interna. L'esigenza di accuratezza in capo agli Stati membri, in ordine all'obiettivo di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, richiede la cooperazione dei gestori e, a tal titolo, anche il rispetto di una serie di obblighi tra cui, in particolare, quello di comunicare dati esaustivi e coerenti in maniera tempestiva.

3. *I criteri e i parametri armonizzati per assegnare le quote ETS. "Emissioni in-dirette", "sottoimpianti" di combustione di residui liquidi, i processi di produzione e/o isolamento dell'idrogeno*

Il sistema di scambio creato dalla direttiva n. 2003/87/CE⁹ è fondato su una logica economica: ogni partecipante è incentivato a emettere una quantità di gas a effetto serra inferiore alle quote ad esso inizialmente as-

si tratti di un termine che non rende "praticamente impossibile o eccessivamente difficile la presentazione della domanda stessa".

⁸ Vedi le conclusioni dell'Avvocato Generale Henrik Saugmandsgaard Øe presentate il 23 novembre 2017.

⁹ Direttiva n. 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva n.96/61/CE del Consiglio, in G.U.U.E., 25 ottobre 2003, L. n. 275. Direttiva poi modificata dalla direttiva n. 2009/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009, in G.U.U.E., 5 giugno 2009, L. n. 140, p. 63.

segnate, affinché possa cederne l'eccedenza a un altro partecipante che abbia prodotto una quantità di emissioni superiore alle quote assegnate¹⁰. Il quantitativo di cui all'art. 10 *bis* della citata direttiva deve essere ridotto gradualmente, nel corso del periodo dal 2013 al 2020, al fine di pervenire alla soppressione totale delle quote gratuite nel 2027¹¹.

La Corte di Giustizia ha specificato che, in assenza di norme primarie europee, spetta ai singoli ordinamenti nel rispetto di precisi criteri che le procedure di assegnazione delle quote “*da un lato, non siano meno favorevoli di quelle che disciplinano situazioni analoghe assoggettate al diritto interno (principio di equivalenza) e, dall'altro, non rendano in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (principio di effettività)*”¹². Prima di procedere con l'assegnazione, gli Stati devono acquisire “*informazioni utili*” e accertarsi che, entro il 31 dicembre di ogni anno, il gestore comunichi all'autorità competente tutte le modifiche previste o effettive della capacità, del livello di attività e del funzionamento di un impianto. Detto obbligo di informativa è ampio e può concernere tutte le modifiche dell'impianto¹³.

A norma dell'articolo 10 *bis* citato, le misure di attuazione europee interamente armonizzate per l'assegnazione di quote di emissioni a titolo

¹⁰ Vedi, sul tema Corte di giustizia, Sez. V, 8 marzo 2017, *ArcelorMittal Rodange et Schifflange SA / État du Grand-Duché de Luxembourg*, in Raccolta 2017.

¹¹ Corte di giustizia, Sez. VI, 26 ottobre 2016, *Yara Suomi Oy, Borealis Polymers Oy, Neste Oil Oyj, SSAB Europe Oy / Työ- ja elinkeinoministeriö*, in Raccolta 2016.

¹² Corte di giustizia, Sez. III, 20 ottobre 2016, in causa C-429/15, *Evelyn Danqua / Minister for Justice and Equality, Ireland, Attorney General*, in Raccolta 2016; Corte di giustizia, Sez. I, 22 febbraio 2018, in causa C-572/16, *INEOS Köln GmbH / Bundesrepublik Deutschland*; Corte di giustizia, IV Sez., 8 marzo 2014, in causa C-604/12, *H.N. / Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland, Attorney General*, in Raccolta 2014.

¹³ Sentenza della Corte di giustizia dell'8 settembre 2016, in causa C-461/15, *E. ON Kraftwerke GmbH*, in Raccolta 2016, che si pronuncia sull'articolo 24, paragrafo 1, della decisione della Commissione n. 2011/278/UE del 27 aprile 2011 che stabilisce norme transitorie per l'insieme dell'Unione ai fini dell'armonizzazione delle procedure di assegnazione gratuita delle quote di emissioni ai sensi dell'articolo 10 *bis* della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio. Detta norma consente a uno Stato membro di chiedere alle imprese soggette all'obbligo di scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra nell'Unione europea che beneficino di un'assegnazione di tali quote a titolo gratuito, di fornire informazioni riguardanti tutte le modifiche previste o effettive della capacità, del livello di attività e del funzionamento di un impianto, senza limitare tale richiesta alle sole informazioni riguardanti le modifiche che possano avere un impatto su tale assegnazione.

gratuito devono, per quanto possibile, definire parametri di riferimento *ex ante* per garantire che l'assegnazione gratuita delle quote di emissioni avvenga in modo da incentivare riduzioni delle emissioni di gas a effetto serra e tecniche efficienti sotto il profilo energetico, tenendo conto delle tecniche più efficienti.

Per consentire il corretto funzionamento del mercato occorre stabilire il numero di quote da assegnare prima dell'inizio del periodo di scambio. Tra i vari criteri definiti e armonizzati vi sono quelli che prendono a riferimento i prodotti, la loro definizione, la complessità dei processi di produzione, che consentono la verifica dei dati di produzione e l'applicazione uniforme di questi parametri in tutta l'Unione. Anche l'idrogeno è un parametro contemplato in *subiecta* materia e preso a riferimento nel caso sottoposto ai giudici eurounitari¹⁴ nel maggio di quest'anno.

La società tedesca Evonik Degussa gestisce un impianto di produzione di idrogeno nell'ambito di un complesso industriale a Marl (Germania), dove hanno sede imprese dell'industria chimica e relativi impianti. Per la produzione di idrogeno puro, la società utilizza una serie di processi industriali, tra i quali un flusso di «gas arricchito» che è composto dai gas di scarico rilasciati dai vari impianti del complesso industriale. Detto gas arricchito contiene dall'85% al 95% circa di idrogeno, ma altresì monossido di carbonio, biossido di carbonio, nonché idrocarburi gassosi. Effettua l'idrogenazione del gas arricchito e lo lavora poi nell'ambito di un processo di assorbimento a pressione oscillante. Così facendo, l'idrogeno è separato dalle altre sostanze contenute nel gas arricchito al fine di ricavare un gas con una percentuale in volume di idrogeno pari almeno al 99,95%. Con decisione del 17 febbraio 2014 le autorità tedesche disponevano l'assegnazione di quote alla Evonik Degussa con riguardo agli anni 2013-2020, senza considerare l'attività consistente nell'estrazione dell'idrogeno a partire dal gas arricchito.

La Corte di giustizia ha già avuto modo di dichiarare che è necessario evitare che le emissioni di un impianto siano conteggiate due volte nell'assegnazione delle quote, dal momento che la direttiva n. 2003/87 e la decisione n. 2011/278¹⁵ ostano al doppio conteggio delle emissioni non-

¹⁴ Sentenza della Corte di giustizia 17 maggio 2018 in causa C-229/17, *Evonik Degussa GmbH*, in *Raccolta* 2018.

¹⁵ Decisione della Commissione n. 2011/278 del 27 aprile 2011, che stabilisce norme transi-

ché alla doppia assegnazione delle quote. In tal guisa, l'applicazione del parametro di riferimento di prodotto per l'idrogeno a un processo di separazione dell'idrogeno da un flusso di gas arricchito già contenente idrogeno è atto a determinare una sovrassegnazione di quote. I giudici finiscono per introdurre un criterio aggiuntivo dal momento che assumono che l'allegato I, punto 2, della decisione n. 2011/278/UE dev'essere interpretato nel senso che un processo che consente non già di produrre, mediante sintesi chimica, idrogeno, bensì soltanto di isolare tale sostanza già contenuta in una miscela di gas non ricade nei limiti di sistema del parametro di riferimento di prodotto per l'idrogeno. Diversamente, si deve pervenire alla soluzione opposta qualora un processo, da un lato, si riferisca alla "produzione di idrogeno", ai sensi dell'allegato I della direttiva 2003/87/CE, e, dall'altro, presenti un collegamento tecnico con tale produzione.

La Corte spesso si è occupata anche¹⁶ di analizzare il problema sotteso all'attribuzione delle quote serra che è quello di evitare le doppie assegnazioni per "singolo impianto". Per operare correttamente occorre porre molta attenzione al fine di evitare di assegnare quote di emissioni di gas a effetto serra ad un sottoimpianto oggetto di un parametro di riferimento di calore di un unico impianto allorché questo esporti, verso utenze private, calore recuperato da un sottoimpianto, oggetto di un parametro di riferimento di combustibili.

L'individuazione di un sottoimpianto, oggetto di un parametro di riferimento di calore¹⁷, si pone fondamentale perché può comprendere

torie per l'insieme dell'Unione ai fini dell'armonizzazione delle procedure di assegnazione gratuita delle quote di emissioni ai sensi dell'articolo 10 *bis* della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, in G.U.U.E. L 130 del 17 maggio 2011, p. 1-45. Nel caso sottoposto alla Corte di giustizia nella causa C-229/17 (vedi precedente nota) le autorità tedesche ritengono che il sistema del parametro di riferimento di prodotto per l'idrogeno, di cui all'allegato I, punto 2, della decisione 2011/278, che consente di stabilire le quote da assegnare riguarderebbe soltanto l'idrogeno prodotto mediante *reforming*, ossidazione parziale, reazione di *shifting* del gas d'acqua o altri processi di trasformazione in idrogeno.

¹⁶ V. A. GRATANI, *Momento storico per la tutela del "clima" La Corte UE fa sentire la sua voce durante l'iter per approdare all'accordo di Parigi*, in questa *Rivista*, 2016. In particolare si veda il paragrafo intitolato *No alle "doppie assegnazioni" di quote. Rapporti tra "impianti" e "sottoimpianti"* che contiene una ricostruzione sulla nozione di impianto e sottoimpianto come vagliato in sede europea.

¹⁷ Sentenza della Corte di giustizia dell'8 settembre 2016, in causa C-180/15, *Borealis AB e a./ Naturvårdsverket*, in *Raccolta* 2016.

l'attività di esportazione di calore misurabile, proveniente da un impianto incluso nel sistema per lo scambio delle quote di emissioni di gas a effetto serra, ad una rete di distribuzione facenti capo ad un impianto già incluso nella attribuzione di quote ovvero ad un impianto che deve essere escluso dal sistema dell'Unione.

Con la pronuncia del 18 gennaio 2018¹⁸, la Corte UE torna sulla tematica. Gli Stati possono escludere dalla nozione di "sottoimpianto con emissioni di processo" le emissioni di gas a effetto serra derivanti dalla combustione di carbonio parzialmente ossidato allo stato liquido. Una società tedesca che gestisce un polo petrolchimico che include una serie di impianti, destinati alla fabbricazione di prodotti chimici organici di base, si vede negare l'assegnazione delle quote ETS. Ciò in quanto le emissioni di processo derivano dalla combustione di residui allo stato liquido e il regime nazionale di scambio prevede di beneficiare solo le emissioni da residui gassosi. La Corte osserva che i residui liquidi non generano gas serra, se non in quantitativi piccolissimi. La valutazione cambia se essi sono bruciati. Diversamente i residui gassosi che provengono dalla produzione industriale non possono essere immagazzinati e qualora siano bruciati si liberano nell'atmosfera e producono gas a effetto serra. Tale ultima combustione comporta un innalzamento dell'inquinamento atmosferico in modo maggiore rispetto alla combustione dei residui liquidi.

Pertanto, mentre i residui liquidi possono essere immagazzinati, condizione che non accade per i residui gassosi, includere i primi nel sistema ETS per la modalità della combustione conduce a incentivare una condotta non premiale che invece si realizza con l'immagazzinamento.

Con la richiamata decisione n. 2011/278, la Commissione UE ha determinato, ai sensi dell'articolo 10 *bis* della direttiva n. 2003/87/CE, le basi armonizzate che consentono agli Stati membri di calcolare, per ogni anno, il numero di quote di emissioni concesse a titolo gratuito a ciascuna delle installazioni situate sul loro territorio. In questo ambito, la Corte di giustizia riconosce agli Stati una certa libertà nell'adozione delle misure che perseguano l'obiettivo della direttiva UE, ritenendo con-

¹⁸ Sentenza della Corte di giustizia 18 gennaio 2018, in causa C-58/17, *INEOS Köln GmbH*, in Raccolta 2018, che statuisce che l'articolo 3, lettera h), della decisione n. 2011/278/UE legittima la normativa nazionale che esclude dalla nozione di "sottoimpianto con emissioni di processo" le emissioni di gas a effetto serra derivanti dalla combustione di carbonio parzialmente ossidato allo stato liquido.

forme al diritto europeo anche la misura tedesca che ha inteso escludere dal beneficio dell'assegnazione delle quote ETS talune tipologie di emissioni, in particolare quelle provenienti dal "sottoimpianto con emissioni di processo", ovvero le emissioni di gas a effetto serra derivanti dalla combustione di carbonio parzialmente ossidato allo stato liquido.

Anche le immissioni "indirette" non sono idonee a rientrare nell'ambito dell'assegnazione quote a titolo gratuito. In assenza di emissioni "dirette", un'attività, per quanto contemplata nell'allegato I della direttiva 2003/87/CE, non può ricadere nella sfera d'applicazione della direttiva medesima e, conseguentemente, nel sistema di scambio di quote di emissioni dalla stessa istituito.

Una società tedesca gestisce un impianto di produzione di policarbonato con una capacità di produzione autorizzata. Nel processo di produzione utilizza il vapore prodotto da un'altra società, soggetta al sistema di scambio di quote di emissioni. Avanzata la domanda le viene negata l'assegnazione autonoma delle quote ETS, sul rilievo che il policarbonato non è contenuto nell'elenco di sostanze e di categorie di sostanze ammesse e che l'impianto non rientra nell'ambito di applicazione della normativa ETS.

Considerato che per "emissione" si intende il rilascio nell'atmosfera di un gas a effetto serra da parte di un impianto, devono essere presi a riferimento solo gli impianti che emettono direttamente gas a effetto serra. Di conseguenza, una apparecchiatura di produzione di polimeri che riceve il calore necessario ai fini della polimerizzazione da un impianto terzo non è idonea a generare in maniera diretta il rilascio di CO₂ nell'atmosfera.

Anche in questa sede, la Corte di giustizia¹⁹ si allinea alle conclusioni dell'Avvocato Generale del 14 dicembre 2017, precisando che la direttiva n. 2003/87/CE che istituisce un sistema di scambio di quote di emissione di gas a effetto serra nell'Unione europea non trova applicazione qualora l'impianto di produzione di polimeri, in particolare di policarbonato, tragga il calore necessario ai fini della produzione da un impianto terzo, qualora non generi emissioni dirette di CO₂.

¹⁹ Sentenza della Corte di giustizia del 28 febbraio 2018, in causa C-577/16, *Trinseo Deutschland Anlagengesellschaft* mbH, in Raccolta 2018, che statuisce che l'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 ottobre 2003 dev'essere interpretato nel senso che un impianto di produzione di polimeri, in particolare di policarbonato, come quello oggetto del procedimento principale, cui il calore necessario ai fini della

4. *Lo strumento della tassazione come incentivo per la riduzione di emissioni gas effetto serra*

L'Unione europea prevede obiettivi di riduzione graduale, prima²⁰, e obiettivi di soppressione totale, dopo²¹, delle emissioni di gas a effetto serra. Obiettivi che devono essere perseguiti con riferimento a tutte le emissioni nocive che generino sia potenzialmente sia in concreto influenze antropiche pericolose per il clima.

Il sistema generato si fonda su una logica economica che stimola ogni suo partecipante a emettere una quantità di gas a effetto serra inferiore alle quote ad esso inizialmente assegnate, al fine di cederne l'eccedenza a un altro partecipante che abbia prodotto una quantità di emissioni superiore alle quote assegnate.

Le imprese possono così utilizzare le quote di emissioni loro assegnate o venderle, in funzione del loro valore sul mercato e degli utili che possono in tal modo ricavarne. La generazione di un commercio di compravendita di beni cedibili legittima quel giro di affari che consente di applicare correttamente le regole in materia di tassazione sul valore aggiunto da parte dei singoli Stati.

È agevole comprendere come l'applicazione di un simile sistema che comporti la riscossione di un onere sul valore economico delle quote di emissione è diretto a creare un freno all'incentivo di ridurre le emissioni di gas a effetto serra, al punto da eliminarlo completamente. Ciò si verifica senza ombra di dubbio laddove sia addirittura prevista (in Slovacchia) una tassazione dell'80% sul valore delle quote di emissione di gas a effetto serra assegnate a titolo gratuito che non sono state utilizzate o che sono state vendute.

Se da un lato, si può comprendere che la Slovacchia abbia ritenuto che un bene non acquisito tramite un sacrificio economico diretto, come

produzione venga fornito da un impianto terzo, non ricade nel sistema di scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra istituito dalla direttiva medesima qualora non generi emissioni dirette di CO₂.

²⁰ La direttiva n. 2003/87/CE è intesa a ridurre, entro il 2020, le emissioni globali di gas a effetto serra dell'Unione europea almeno del 20% rispetto ai livelli del 1990 in condizioni economicamente efficaci.

²¹ Il quantitativo di cui all'art. 10 *bis* della direttiva n. 2003/87/CE deve essere ridotto gradualmente, nel corso del periodo dal 2013 al 2020, al fine di pervenire alla soppressione totale delle quote gratuite nel 2027.

quello dell'assegnazione gratuita delle quote ETS, possa generare in sede di commercio di tale bene un importante utile alle imprese, tale da legittimare da parte dello Stato una compartecipazione a tale utile, attraverso il sistema della tassazione, dall'altro lato, è agevole constatare che una tassazione dell'80% sul valore conduce a eliminare quasi tutto l'utilità economica dell'operazione commerciale di compravendita delle quote di emissione. Una tale tassazione equivale a vanificare i meccanismi d'incentivo sui quali si fonda il sistema di scambio di quote di emissione e, di conseguenza, ad annullare gli incentivi destinati a promuovere la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra.

Proprio considerando che una tale imposta ha come effetto quello di neutralizzare il principio dell'assegnazione a titolo gratuito delle quote di emissione di gas a effetto serra, di cui all'articolo 10 della direttiva 2003/87, e di pregiudicare gli obiettivi perseguiti da tale direttiva, la Corte di giustizia ha ritenuto²² che una tale misura nazionale fiscale contrasta con la direttiva citata, giacché le imprese perdono quasi del tutto l'incentivo a investire in misure di riduzione delle loro emissioni, il quale consente loro di trarre un vantaggio dalla vendita delle loro quote non utilizzate.

ADABELLA GRATANI

* * *

CORTE COSTITUZIONALE, 5 aprile 2018, n. 69 – *Pres. Lattanzi, Rel. Coraggio* – Presidente del Consiglio dei Ministri (Avv. Stato) c. Regione Veneto (avv.ti Zanon e Manzi).

Energia – Impianti di produzione di energia rinnovabile – Art. 111, comma 2, L.R. Veneto n. 30/2016 – Distanze minime dalle residenze – Illegittimità costituzionale – Sussiste.

Energia – Impianti di produzione di energia rinnovabile – Art. 111, commi 3 e 4, L.R. Veneto n. 30/2016 – Necessaria conformità alla rete ecologica – Illegittimità costituzionale – Non sussiste.

²² Sentenza della Corte di giustizia 12 aprile 2018, in causa C-302/17, *PPC Power a.s.*, in Raccolta 2018.

Energia – Impianti di produzione di energia rinnovabile – Art. 111, comma 5, L.R. Veneto n. 30/2016 – Necessaria conformità ai piani energetici – Illegittimità costituzionale – Sussiste.

L'articolo 111, comma 2, della legge Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 che fissa le distanze minime dalle residenze per la collocazione degli impianti energetici a biomassa, a biogas e gas di discarica e di processi di depurazione è illegittimo per violazione dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione.

L'articolo 111, commi 3 e 4, della legge Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30, che subordina l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia rinnovabile alla loro conformità alla rete ecologica non è costituzionalmente illegittimo.

L'art. 111, comma 5, della legge Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30, che subordina l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia rinnovabile alla loro conformità ai piani energetici, è illegittimo per violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione.

Sulla competenza legislativa delle regioni nella localizzazione degli impianti di energia da fonti rinnovabili.

1. *I principi generali affermati nella sentenza della Corte costituzionale n. 69/2018*

La sentenza in commento è stata pronunciata nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 111 (commi 2, 3, 4, 5, 7 e 8) della L.R. Veneto n. 30/2016 ("Disposizioni in materia di impianti energetici") per contrasto con gli articoli 3 e 117, comma 3, della Costituzione.

In particolare, le disposizioni regionali contestate concernono alcune tipologie di impianti energetici alimentati da fonti rinnovabili con riferimento ai quali – per quanto qui d'interesse:

- fissano distanze minime per la loro ubicazione rispetto alle residenze civili (art. 111, comma 2);

- subordinano l'autorizzazione degli impianti in questione alla loro conformità alle "*disposizioni stabilite per gli elementi costituenti la rete ecologica come individuata nei piani urbanistici*" o, in mancanza, nei piani gerarchicamente sovraordinati (art. 111, commi 3 e 4);

- subordinano la medesima autorizzazione ai pareri relativi ai piani energetici (art. 111, comma 5);

- attribuiscono (solo) agli imprenditori agricoli la possibilità di essere autorizzati a costruire o ampliare gli impianti in questione (art. 111, comma 7);
- attribuiscono alla Giunta regionale il potere di emanare provvedimenti esplicativi e di indirizzo in merito alle disposizioni sopra enunciate (art. 111, comma 8).

Con la decisione in esame la Consulta ha accolto soltanto alcune delle questioni sollevate nel giudizio e, specificamente, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale:

- della disposizione regionale relativa alle distanze minime tra impianti e residenze civili (art. 111, comma 2);
- della disposizione relativa alla necessaria conformità degli impianti alla pianificazione energetica (art. 111, comma 5).

A fondamento delle proprie determinazioni, di accoglimento come di rigetto, la Corte ha posto un *iter* argomentativo sostanzialmente unitario, che ha poi declinato e applicato a ciascuna delle censure eccepite.

La Consulta ha, innanzitutto, riproposto e condiviso principi consolidati nella propria giurisprudenza in materia di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, così sintetizzabili:

- la disciplina in questione rientra tra le materie di legislazione concorrente, di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione (“*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*”);
- in questa materia, quindi, spetta allo Stato porre i principi fondamentali, tra i quali vi sono i principi dettati attraverso la disciplina delle procedure autorizzative degli impianti, contenuta nell'art. 12, comma 10, del D.Lgs. n. 387/2003, nel D.Lgs. n. 28/2011 e nelle Linee Guida di cui al D.M. 10 settembre 2010;
- in base alla suddetta normativa, di attuazione del principio di derivazione comunitaria di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile, “*alle Regioni è consentito soltanto individuare – caso per caso – aree e siti non idonei alla localizzazione di questi impianti, avendo specifico riguardo alle diverse fonti e alle diverse taglie di impianto, in via di eccezione e solo qualora ciò sia necessario per tutelare interessi costituzionalmente rilevanti*”, quali salute, paesaggio, ambiente e assetto urbanistico del territorio (Corte Cost., 30 gennaio 2014, n. 13)¹.

¹ Nello stesso senso, cfr. anche Corte Cost. n. 224/2012; n. 99/2012; n. 44/2011; n. 119/2010; n. 344/2010).

Nella sentenza in esame la Corte ha poi sottolineato che, in forza della normativa sopra richiamata, il potere delle Regioni di intervenire nella localizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili può e *deve* esprimersi nel procedimento autorizzatorio di cui all'art. 12 D.Lgs. n. 387/2003. Secondo la Corte, infatti, la sede procedimentale è il luogo elettivo di composizione dei diversi interessi coinvolti, tutti costituzionalmente rilevanti: la struttura del procedimento, attraverso un'apposita istruttoria, "*rende possibile l'emersione di tali interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione, in attuazione dei principi di cui all'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 244: efficacia e imparzialità, pubblicità e trasparenza*".

Nella medesima prospettiva, la Corte ha anche affermato che la scelta del legislatore nazionale di individuare nel procedimento amministrativo la sede privilegiata per l'intervento delle Regioni in questa materia rispetta il principio di legalità, desumibile dall'art. 97 della Costituzione, considerato che gli esiti e le modalità *dell'iter* procedimentale sono sempre suscettibili di contestazione avanti l'autorità giurisdizionale.

2. *Brevi considerazioni.*

La decisione in commento va soprattutto segnalata per il rilievo fondamentale che riconosce al procedimento amministrativo come ambito primario di intervento delle Regioni nella localizzazione degli impianti di energia da fonti rinnovabili.

Questa posizione trova ampio conforto nella disciplina di cui al D.Lgs. n. 387/2003 e nelle relative Linee Guida di cui al D.M. 10 settembre 2010. La stessa sembra però anche voler indirizzare verso una sorta di estromissione della competenza legislativa delle Regioni dalle scelte strategiche, soprattutto di tipo localizzativo, in materia di impianti energetici da fonti rinnovabili.

Vi è infatti da chiedersi, seguendo e volendo dare applicazione ai principi espressi dalla Consulta nella pronuncia in esame, in quali casi e con quali modalità e moduli – in ambito legislativo – le Regioni potrebbero effettuare "un'appropriata istruttoria" per stabilire, caso per caso,

in via eccezionale e in concreto, l'inidoneità di determinate aree alla localizzazione di queste tipologie di impianti.

FEDERICO BOEZIO – CLAUDIA GALDENZI

* * *

CORTE COSTITUZIONALE, 30 marzo 2018, n. 66 – *Pres. Lattanzi, Est. Barbera* – Nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 63, comma 7, 68, comma 1, e 95, commi 2, 4 e 5, della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28 febbraio – 2 marzo 2017, depositato in cancelleria il 7 marzo 2017 e iscritto al n. 28 del registro ricorsi 2017.

Ambiente – Tutela del paesaggio – Artt. 136, 142 e 143 del D.Lgs. n. 42/2004 – Ricognizione dei beni da sottoporre a vincoli paesaggistici – Attribuzione alla sola Giunta regionale – Illegittimità costituzionale.

In base al principio previsto dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 il piano paesaggistico, con riferimento alle cd. "bellezze naturali" (articolo 136), alle cd. "zone Galasso" (articolo 142) e agli ulteriori beni di notevole interesse pubblico (articolo 143), deve essere elaborato "congiuntamente" tra lo Stato e le Regioni. Pertanto, la ricognizione dei beni da sottoporre a vincolo deve essere realizzata attraverso un percorso condiviso tra lo Stato e la Regione competente. Deve quindi ritenersi illegittima la legge regionale Veneto n. 30 dicembre 2016, n. 30 che ha affidato tale attività, in attesa della pianificazione, alla sola Regione.

La Corte Costituzionale torna a pronunciarsi sul riparto di competenze tra Stato e Regioni in tema di tutela ambientale e paesaggistica.

1. *Premessa*

Con la decisione in commento, la Corte Costituzionale coglie l'occasione per tornare, ancora una volta, sul riparto di competenze tra Stato e Regioni in tema di tutela del paesaggio.

Al fine di meglio comprendere la portata dell'intervento, è opportuno dedicare alcuni, seppur brevi, cenni al tema del riparto di competenze tra Stato e Regioni.

Lo stesso ha costituito in passato, e rappresenta ancora oggi, un terreno fertile di confronto, atteso il rilievo costituzionale della materia e l'importanza che la stessa assume anche in seno al contesto giuridico internazionale.

Come noto, all'esito della riforma del Titolo V della Costituzione, la nuova formulazione dell'art. 117, comma 2, lettera s), attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, riservando alla potestà legislativa concorrente la "valorizzazione dei beni culturali e ambientali" (comma 3).

Tuttavia, pur essendo il paesaggio contenuto tra i principi fondamentali della Costituzione (art. 9, "*la Repubblica tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Repubblica*"), la novella non ha attribuito una collocazione precisa alla tutela del paesaggio, non figurando la materia paesaggistica né tra le competenze statali né tra le quelle concorrenti.

A fronte di ciò, sebbene nel nostro panorama giuridico esistano una serie di norme di carattere nazionale e sovranazionale tese a disciplinare, a vario titolo, il bene costituzionale paesaggio, la predetta formulazione normativa all'indomani della riforma ha innescato un ampio dibattito dottrinale e giurisprudenziale.

Parte della dottrina sostiene la tesi che attribuisce la tutela del paesaggio alla potestà legislativa residuale delle regioni, così confluendo nel quarto comma dell'art. 117 della Costituzione.

La dottrina prevalente ha finito per adottare, invece, una soluzione interpretativa che assegna la materia paesaggistica alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ritenendo tale attribuzione implicita nella locuzione "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" di cui alla lettera s) del secondo comma dell'articolo 117.

Il bene paesaggio, quindi, rientrerebbe nel più ampio genere del bene ambiente, la cui tutela è demandata alla competenza esclusiva dello Stato.

Non va inoltre trascurato che la formulazione del testo costituzionale in materia di paesaggio ha suscitato notevoli perplessità anche in considerazione del fatto che il tema ha interessato, e continua ad interessare,

trasversalmente anche altri autori che si occupano a vario titolo della materia.

Il dibattito sul punto si è tenuto altresì nella prima conferenza nazionale sul paesaggio, organizzata a Roma nell'ottobre del 1999 dal Ministero per i beni e le attività culturali e, successivamente, ha condotto alla sottoscrizione, a Firenze, nell'ottobre del 2000, della Convenzione Europea del Paesaggio che, come è noto, si occupa anche della ripartizione delle competenze in materia di paesaggio.

2. *La genesi della pronuncia costituzionale: le censure mosse dal Presidente del Consiglio dei Ministri*

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 63, comma 7, 68, comma 1 e 95, commi 2, 4 e 5, della legge della Regione Veneto del 30 dicembre 2016, n. 30.

Per ciò che concerne l'art. 63 comma 7, ad avviso dello Stato la disposizione censurata, nel prevedere che la Giunta regionale, nelle more di approvazione del piano paesaggistico, proceda alla ricognizione degli immobili e delle aree dichiarate di notevole interesse pubblico e delle aree tutelate per legge di cui agli artt. 136 e 142 comma 1 del Codice, travalicherebbe le competenze pianificatorie delle regioni in materia paesaggistica, in espressa violazione, quindi, dell'art. 117, secondo comma, lettera s) Cost., in virtù del quale la tutela del paesaggio è materia di esclusiva competenza statale.

Parimenti illegittimo sarebbe, a detta del ricorrente, l'art. 68 comma 1, il quale sottrae alcuni interventi (nella specie, di manutenzione degli alvei, delle opere idrauliche in alveo, delle sponde e degli argini dei corsi d'acqua) all'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del D.Lgs. n. 42/2004 e alla valutazione di incidenza di cui al D.P.R. n. 357 del 1997, "Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche". Anche in questo caso si configurerebbe la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere s) e m) Cost., in quanto l'individuazione della tipologia di interventi per i quali non è richiesta l'autorizzazione spetterebbe soltanto al legislatore statale.

Meritevoli di censura sono, infine, i commi 2, 4 e 5 dell'art. 95, i quali, nel dettare una serie di prescrizioni in materia di pianificazione e gestione dell'attività di cava, sia con riferimento all'attività di stoccaggio e di lavorazione di materiali da scavo costituiti da sabbie e ghiaie (comma 2), sia con riferimento al divieto di apertura di nuove cave e all'ampliamento di quelle già esistenti (commi 4 e 5), violerebbero il già sopramenzionato art. 117, comma secondo, lettera s) Cost.

In ordine al primo dei commi censurati, la disposizione regionale consente sostanzialmente il recupero e la lavorazione di materiale inerte (nello specifico sabbia e ghiaia), a condizione che questo sia qualificabile come sottoprodotto ai sensi della normativa vigente e che il materiale sia della stessa natura di quello coltivato in cava. Ad avviso del ricorrente, la norma sarebbe illegittima perché inciderebbe sulla disciplina del trattamento dei sottoprodotti, che è di esclusiva competenza statale ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera s).

Il dettato costituzionale sarebbe violato anche nella misura in cui tali materiali sarebbero stati erroneamente qualificati come sottoprodotti in luogo di rifiuti. Infine, la disposizione sarebbe comunque in contrasto con quanto previsto dal regolamento recante la disciplina dell'utilizzazione delle terre e rocce da scavo, a causa dell'assenza di un apposito piano di utilizzo previsto invece dalla normativa.

Per ciò che concerne il comma 4 dell'art. 95 della L. R. 30/2016, il ricorrente ritiene che il divieto di apertura di nuove cave di sabbia e ghiaia per un periodo di nove anni comporterebbe il mancato avvio delle procedure di valutazione di impatto ambientale (VIA) previste dal Codice dell'Ambiente, nonché la violazione degli artt. 3 e 41 della Cost. in relazione all'iniziativa economica privata.

3. *La declaratoria di incostituzionalità degli artt. 63, comma 7, 68, comma 1, 95 commi 4 e 5 della L.R. n. 30/2016 e il percorso argomentativo seguito dalla Corte*

Con sentenza n. 66 del 2018, la Consulta dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 63, comma 7, 68, comma 1 e 95, commi 4 e 5, ritenendo, invece, non fondata la questione di legittimità sollevata in relazione all'art. 95, comma 2.

La prima delle censure proposte ha ad oggetto l'art. 63, comma 7.

Come anticipato, il legislatore regionale ha introdotto una disposizione per cui spetta alla Giunta regionale, nelle more di approvazione del piano paesaggistico, operare una ricognizione degli immobili e delle aree dichiarate di notevole interesse pubblico. In merito, il ragionamento attraverso il quale la Consulta perviene alla declaratoria di incostituzionalità del predetto articolo, muove dall'assunto che la questione afferisce alla normativa posta a tutela del paesaggio, la quale, a sua volta, riguarda necessariamente l'ambiente, quale valore di rango costituzionale.

Come noto, infatti, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, così come novellato a seguito della riforma del Titolo V, *“la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”* è riservata alla competenza esclusiva dello Stato.

Le materie relative al *“governo del territorio”* e alla *“valorizzazione dei beni culturali ed ambientali e promozione ed organizzazione di attività culturali”* sono invece riservate alla potestà legislativa concorrente delle Regioni. Il sistema così delineato ha configurato l'ambiente come materia trasversale, la cui tutela è demandata funzionalmente alla competenza statale e regionale, secondo un criterio non oggettivo ma teleologico, che guarda cioè al fine da perseguire e al bene da proteggere.

Il legislatore statale funge da limite all'intervento regionale, che, in ogni caso, deve essere pur sempre volto all'innalzamento dei livelli di tutela ambientale.

Sulla base di questa premessa, la Corte chiarisce ancora una volta che, in materia di pianificazione paesaggistica, l'art. 135 del Codice dei beni Culturali prevede che, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'art. 143, comma 1, lettere b), c) e d), tra cui sono da annoverare anche gli immobili e le aree dichiarate di notevole interesse pubblico, l'elaborazione dei piani paesaggistici deve avvenire congiuntamente tra Stato e Regioni. Una disposizione che consente al legislatore regionale di operare siffatta ricognizione in assenza della concertazione statale finisce per violare il dettato costituzionale di dell'art. 117, comma secondo, lettera s).

La Consulta passa poi al vaglio la seconda delle disposizioni censurate, muovendo da analoghe considerazioni.

Come noto, l'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del Codice, mira ad impedire che taluni ambiti territoriali aventi particolare pregio ambientale siano investiti da interventi non conformi all'ambiente

circostante. L'art. 149 del Codice prevede, tuttavia, che talune categorie di interventi siano esonerate da detto provvedimento. La Corte ha rilevato come le attività ricomprese nell'art. 68, comma 1 della impugnata legge regionale non rientrino tra le attività per le quali è prevista siffatta deroga. Poiché, pertanto, un allargamento del perimetro della competenza regionale è consentito dal dettato costituzionale soltanto laddove non comporti un abbassamento degli standard di tutela ambientale, ad avviso della Corte anche la suddetta disposizione è costituzionalmente illegittima ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera s).

Le altre disposizioni censurate dal Consiglio dei Ministri hanno invece ad oggetto la gestione dell'attività di cava.

Sul punto, il ragionamento della Corte muove dall'importante premessa che la mancata menzione della materia "cave e torbiere" nell'art. 117 della Cost., così come novellato dalla riforma del 2001, ne ha ricondotto la competenza in seno alla potestà legislativa residuale delle Regioni.

La disposizione censurata attiene all'esercizio dei poteri pianificatori in materia di cave e, nei limiti del rispetto degli standard ambientali e paesaggistici posti dalla normativa statale, è pienamente configurabile in capo alle regioni il potere di regolare l'attività di cava.

La Corte precisa poi che l'art. 184 *bis* del Codice dell'Ambiente fornisce delle chiare indicazioni sulla distinzione tra sottoprodotti e rifiuti.

Nel caso di specie, la Consulta non ha rilevato nella norma regionale dei profili di incostituzionalità in quanto la circostanza che il materiale inerte venga qualificato come "sottoprodotto" impedisce una sovrapposizione e, quindi, un contrasto con la normativa statale in materia.

La Corte Costituzionale ha ritenuto illegittimi i commi 4 e 5 dell'art. 95, i quali, per ragioni di stretta interrelazione, vengono affrontati congiuntamente.

In questo caso, tuttavia, le ragioni che presiedono alla declaratoria di incostituzionalità non attengono all'esigenza di restringere gli spazi entro i quali può muoversi la competenza legislativa della regione.

Le disposizioni censurate prevedono, da un lato, il divieto di aperture di nuove cave per un periodo di nove anni e, dall'altro, l'ampliamento delle attività estrattive di quelle già esistenti.

La Consulta, in questo caso, non contesta ma, al contrario, sembra condividere il bilanciamento posto alla base della scelta legislativa regio-

nale. La disposizione impugnata, infatti, opera un contemperamento tra la tutela dell'integrità paesaggistica del territorio (mediante il divieto di aperture di nuove cave) con l'esigenza di salvaguardare il reperimento di materiali inerti utili per lo svolgimento di determinate attività produttive (mediante l'ampliamento delle attività estrattive).

Ad essere illegittimo, invece, è lo strumento normativo prescelto. La normativa della regione Veneto in materia di attività di cava (L.R. n. 44/1982) imponeva l'adozione di un apposito strumento di pianificazione, il Piano regionale dell'attività di cava (cd. Prac), ossia di un atto di programmazione e indirizzo delle attività estrattive nel territorio regionale.

Tale Piano avrebbe dovuto essere adottato a seguito di un articolato procedimento che prevedeva la proposta della Giunta regionale, la partecipazione degli enti locali e, infine, l'approvazione del Consiglio regionale. La mancata approvazione del Prac ha comportato invece una proroga del regime transitorio che stabiliva che spettasse alla Giunta regionale il rilascio delle autorizzazioni o delle concessioni relative all'attività di cava, e ciò sulla base di una serie di criteri. Tra questi erano ricompresi i territori comunali dove era possibile realizzare l'apertura di nuove cave o l'ampliamento di quelle già esistenti. La disposizione regionale impugnata, quindi, mirava più che altro a sopperire a questa lacuna attuativa. Il problema risiede tuttavia nella circostanza che l'ampliamento delle attività estrattive avrebbe dovuto essere adottato con un atto di pianificazione e non mediante legge, e ciò a seguito di un'adeguata istruttoria che avrebbe dovuto coinvolgere tutti gli attori istituzionali e quindi ponderare le plurime istanze sottese.

4. *Alcune considerazioni conclusive*

La circostanza che l'impugnato art. 63 comma 7 della L.R. Veneto n. 30 del 2016 abbia affidato alla Giunta regionale il compito di operare la ricognizione di immobili e aree dichiarate di notevole interesse pubblico lascia pochi margini di dubbi circa l'incostituzionalità di una disposizione di tal fatta.

Il legislatore statale ha previsto espressamente che con riferimento ai beni vincolati indicati direttamente dall'art. 135 del Codice (*i.e.* le cd. bellezze naturali, le cd. zone Galasso e gli ulteriori beni di notevole

interesse pubblico), l'elaborazione del piano paesaggistico debba avvenire congiuntamente tra Stato e Regioni. La ricognizione dei beni indicati non può che essere, in ragione della loro preminenza e del loro rilievo costituzionale, oggetto di concertazione tra i vari livelli istituzionali.

Per ragioni sostanzialmente affini si condividono le ragioni di illegittimità rilevate nel primo comma dell'art. 68. Anche qui appare evidente la rottura con il dettato normativo. L'art. 149 del D.Lgs. n. 42/2004 elenca tassativamente le attività per le quali non è necessaria l'autorizzazione paesaggistica, in deroga a quanto previsto dall'art. 146. La scelta delle attività che esulano dall'ottenimento dell'autorizzazione paesaggistica non può che essere frutto di una valutazione operata a monte dal legislatore ed un intervento regionale che si ponga in contrasto con quanto espressamente previsto dalla normativa nazionale non può che esorbitare dalle competenze attribuite alla regione ai sensi dell'art. 117 Cost.

Nondimeno, la decisione in commento stimola parimenti una riflessione di più ampio respiro, frutto di una visione sempre più dinamica dei rapporti di cooperazione tra i vari livelli istituzionali, anche e soprattutto in linea con i principi propri della Convenzione Europea del Paesaggio.

TANIA CICCARESE

* * *

CORTE DI CASSAZIONE PENALE, Sez. III – 20 febbraio 2018, n. 8026 –
Pres. Cavallo, Rel. Renoldi – Ric. Masciotta

Rifiuti – Terre e rocce da scavo – nuova disciplina di cui al D.P.R. 120/2017 – condizioni per l'esclusione dalla regolamentazione prevista per i rifiuti – successione di leggi.

In tema di tutela dell'ambiente, ai fini della configurabilità del reato di cui all'art. 260 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, la qualifica di terre e rocce da scavo come sottoprodotti secondo i criteri di cui all'art. 4, comma 2, D.P.R. 13 giugno 2017, n. 120, non impedisce che le stesse

siano soggette alla normativa in tema di rifiuti quando si verifichi la totale inosservanza delle procedure previste per il successivo riutilizzo del materiale e per il suo trasporto in un sito diverso da quello di produzione ovvero in caso di presenza, nel materiale di risulta, di sostanze inquinanti.

Terre e rocce da scavo: la giurisprudenza ripercorre l'evoluzione normativa e definisce i criteri applicativi della disciplina.

1. Premessa

L'insieme delle disposizioni che riguardano le terre e rocce da scavo ha avuto, sin dalla prima introduzione nel *corpus* normativo ambientale, uno sviluppo complesso, sovente accompagnato da incertezze interpretative e oscillante tra tendenze restrittive – di matrice sia legislativa sia giurisprudenziale – e istanze di semplificazione delle procedure.

Il D.P.R. n. 120/2017, denominato “Regolamento recante la disciplina semplificata della gestione delle terre e rocce da scavo, ai sensi dell’art. 8 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164”, ha cercato di seguire quest’ultima via, introducendo meccanismi procedurali più veloci e semplici – come verrà più avanti evidenziato – per la gestione delle terre e rocce da scavo; permangono ancora, in ogni caso, elementi comuni alle precedenti discipline, che hanno permesso alla Corte di Cassazione di individuare il filo che collega le varie normative succedutesi, con specifico riguardo ai profili che consentono di qualificare il materiale da scavo come sottoprodotto – in quanto tale sottoposto alla regolamentazione di favore – o, al contrario, come rifiuto.

2. Il caso oggetto del procedimento

L’occasione per tale approfondita disamina della normativa sulle terre e rocce da scavo discende da un ricorso presentato da tre imputati avverso una sentenza della Corte d’Appello di Palermo, la quale, confermando le statuizioni principali della sentenza di primo grado, li aveva condannati alla pena di otto mesi di reclusione ciascuno per il delitto di

cui all'art. 260 D.Lgs. n. 152/2006 – fattispecie, tra l'altro, ora migrata nel codice penale e divenuta art. 452 *quaterdecies* in attuazione del principio della riserva di codice di cui al D.Lgs. n. 21/2018, in vigore dal 6 aprile 2018.

La vicenda riguarda, in particolare, i lavori di costruzione di un parcheggio in piazza Orlando a Palermo e di un termovalorizzatore in località Bellolampo, nell'ambito dei quali erano stati contestati il trasporto di ingenti quantità di rifiuti, costituiti da terre e rocce da scavo provenienti dai lavori di sbancamento, scavo e movimento terra presso il cantiere del parcheggio, nonché la loro cessione all'associazione di imprese che gestiva la realizzazione del termovalorizzatore; gli imputati erano stati tratti a giudizio, rispettivamente, in qualità di Presidente del Consiglio di amministrazione e Amministratore delegato di una delle società parte dell'associazione (i primi due) e di Direttore del cantiere relativo al parcheggio (il terzo).

Secondo la ricostruzione dei fatti avallata dai Giudici di merito, il materiale era da considerarsi rifiuto in quanto, da un lato, non era stata attestata – mediante allegato al progetto dell'opera, sottoscritto dal progettista – la sussistenza dei requisiti necessari per riutilizzare le terre e rocce da scavo, né era pervenuta al Comune di Palermo alcuna richiesta di riutilizzo dei materiali; dall'altro, essi non avrebbero comunque potuto essere riutilizzati, essendo stata rilevata (in particolare nella relazione dell'Arpa) la presenza di sostanze nocive, sia negli strati superficiali del suolo sia nella composizione dei materiali, in misura eccedente i limiti di legge.

I ricorrenti adivano la Suprema Corte rappresentando una serie numerosa e articolata di doglianze, tra le quali, per quanto qui di interesse, vi erano comuni censure in ordine alla configurabilità del delitto previsto dall'art. 260 D.Lgs. n. 152/2006.

Anzitutto, veniva contestata la sussistenza degli elementi di fattispecie richiesti dall'art. 260 T.U.A., poiché la condotta era priva di quel requisito di organizzazione inequivocabilmente richiesto dalla disposizione: secondo i ricorrenti, l'utilizzo di sette camion per il conferimento dei materiali non poteva infatti essere considerato in tal senso, stante la nitida non abusività della finalità perseguita, così come la brevità del tempo durante il quale i conferimenti erano stati effettuati e la non ingente quantità di materiale conferito.

In secondo luogo, veniva sottolineato come le terre e rocce da scavo non siano qualificabili come rifiuti, bensì quale sottoprodotto utilizzabile ai sensi dell'art. 186 T.U.A., destinato all'effettivo utilizzo senza trasformazioni preliminari nonché, nel caso di specie, con una composizione media di sostanze inquinanti non superiore ai limiti tabellari e dunque non idonea a contaminare il suolo, così come attestato da esami di laboratorio commissionati da uno degli imputati nel corso del processo (sul punto la sentenza non specifica nulla di più; non si può dunque che prendere atto del disallineamento tra i risultati degli esami di laboratorio in relazione alla presenza di inquinanti – tra i quali berillio e selenio – nella composizione media dei materiali).

Proprio su tale ultimo profilo si è concentrata, in via pregiudiziale, la disamina della Corte di Cassazione, al fine di accertare la rilevanza penale della condotta mediante la valutazione circa la ascrivibilità della qualifica di rifiuto in capo ai materiali: è evidente, infatti, come soltanto in caso affermativo il delitto – sussistendone, naturalmente, tutti gli altri presupposti – avrebbe potuto dirsi integrato.

La Suprema Corte ha concluso per la attribuzione della qualifica di rifiuto e per la conseguente non applicabilità della normativa speciale sulle terre e rocce da scavo, né vigente *ratione temporis* né attuale – annullando tuttavia senza rinvio il provvedimento impugnato a causa dell'intervenuta prescrizione del reato.

3. *Le motivazioni della Corte*

Le argomentazioni della sentenza prendono le mosse dall'analisi della fattispecie in contestazione, che punisce “*chiunque, al fine di conseguire un ingiusto profitto, con più operazioni e attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate, cede, riceve, trasporta, esporta, importa, o comunque gestisce abusivamente ingenti quantitativi di rifiuti*”, nonché dal riepilogo della legislazione in tema di terre e rocce da scavo, le quali costituiscono rifiuti speciali (aventi codice CER 170504) la cui gestione deve quindi avvenire ai sensi della Parte IV del D.Lgs. n. 152/2006, a meno che non siano rispettati taluni requisiti – sia relativi ai materiali sia attinenti alla procedura di gestione di questi ultimi – che permettono l'accesso alle disposizioni derogatorie.

La Corte di Cassazione richiama innanzitutto la disciplina vigente all'epoca dei fatti (tra il maggio 2006 e il febbraio 2007) e contenuta nella originaria previsione dell'art. 186, comma 1 T.U.A., alla luce della quale le terre e rocce da scavo potevano derogare al regime normativo previsto per i rifiuti soltanto ove il materiale fosse stato effettivamente utilizzato per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati e ciò fosse avvenuto senza trasformazioni preliminari; inoltre, le modalità di utilizzo dovevano essere indicate nel progetto sottoposto a V.I.A. – ovvero, in assenza di quest'ultima, in ogni caso secondo le modalità di cui al progetto approvato dall'Autorità amministrativa competente – e la composizione media della massa non doveva contenere inquinanti in misura maggiore ai limiti previsti dalla legge.

Poiché i quattro requisiti dovevano sussistere congiuntamente, la Corte di Cassazione ne fa discendere che, secondo la normativa in vigore al momento del fatto, il materiale derivante dagli scavi per la realizzazione del parcheggio era da considerarsi non sottoprodotto bensì rifiuto (sul presupposto, naturalmente, dell'accoglimento della dinamica fattuale così come ricostruita dall'Autorità giudicante di primo e di secondo grado).

L'analisi della Suprema Corte, tuttavia, non si arresta. È noto infatti che la regolamentazione delle terre e rocce da scavo abbia subito, nel tempo, molti rimaneggiamenti: si trattava perciò di stabilire se la legislazione successiva potesse considerarsi *lex mitior*, dunque applicabile in luogo di quella vigente al tempo del fatto – come sottolineato dalla Corte, infatti, in tale ambito una disciplina più o meno restrittiva circo-scrive o amplia la nozione di rifiuto e, di conseguenza, le fattispecie incriminatrici che la riguardano.

Vengono riepilogate in sentenza, pertanto, le modifiche legislative intervenute successivamente al 2006/2007¹, sino all'approdo dell'ultima ri-

¹ In particolare, si cita dapprima il D.Lgs. n. 4/2008, il quale ha riscritto l'art. 186, riconosciuto come contrastante con la normativa comunitaria dalla Corte di Giustizia (sez. III, 18 dicembre 2007, causa C-194/05), prevedendo requisiti più numerosi e stringenti per la riconduzione delle terre e rocce da scavo alla nozione di sottoprodotto. Altra modifica rilevante riportata è il D.Lgs. n. 205/2010 – e relativo D.M. di attuazione 161/2012 – ai sensi del quale le terre e rocce da scavo potevano essere definite "sottoprodotto" qualora: a) il materiale fosse generato durante la realizzazione di un'opera di cui costituisce parte integrante e il cui scopo primario non sia la produzione di tale materiale; b) fosse utilizzato in conformità al Piano di Utilizzo: 1) nel corso dell'esecuzione della stessa opera nel quale è stato generato o di un'opera diversa, per reinterri, riempimenti, modellazioni ovvero 2) in processi produttivi, in sostituzione dei materiali da

forma normativa, introdotta con il recente D.P.R. n. 120/2017, del cui art. 4, comma 2 (rubricato “Criteri per qualificare le terre e rocce da scavo come sottoprodotti”) viene richiamato il testo: “*Ai fini del comma 1 e ai sensi dell’articolo 183, comma 1, lettera gg), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, le terre e rocce da scavo per essere qualificate sottoprodotti devono soddisfare i seguenti requisiti:*”

a) sono generate durante la realizzazione di un’opera, di cui costituiscono parte integrante e il cui scopo primario non è la produzione di tale materiale;

b) il loro utilizzo è conforme alle disposizioni del piano di utilizzo di cui all’articolo 9 o della dichiarazione di cui all’articolo 21, e si realizza: 1) nel corso dell’esecuzione della stessa opera nella quale è stato generato o di un’opera diversa, per la realizzazione di reinterri, riempimenti, rimodellazioni, rilevati, miglioramenti fondiari o viari, recuperi ambientali oppure altre forme di ripristini e miglioramenti ambientali; 2) in processi produttivi, in sostituzione di materiali di cava;

c) sono idonee ad essere utilizzate direttamente, ossia senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;

d) soddisfano i requisiti di qualità ambientale espressamente previsti dal Capo II o dal Capo III o dal Capo IV del presente regolamento, per le modalità di utilizzo specifico di cui alla lettera b)”.

Per quanto riguarda il caso in questione, i Giudici di legittimità rilevano due elementi di connessione tra vecchia e nuova disciplina che risulteranno dirimenti ai fini della decisione. Da un lato, infatti, la Corte osserva come la Società di cui due degli imputati erano rispettivamente Presidente del Consiglio di Amministrazione e Amministratore delegato non avesse provveduto alla redazione del progetto richiesto dalla normativa vigente *illo tempore*, né del piano di riutilizzo: nulla che potesse essere riconducibile agli adempimenti previsti nel perimetro di quel regime di controlli che, pur essendo stato modificato nel tempo dal Legislatore con l’obiettivo di semplificare le procedure, non è evidentemente mai venuto meno del tutto. Sotto tale profilo, pertanto, la conclusione della Corte di Cassazione appare ovvia: i materiali da scavo non soddisfano tutti i requisiti necessari ai fini della qualificazione come “sottoprodotti” – sia assumendo quale parametro la normativa del 2006/2007 sia

cava; c) fosse idoneo ad essere utilizzato direttamente; d) soddisfacesse i requisiti di qualità ambientale indicati.

considerando la normativa attuale – e dunque non possono essere assoggettati al regime di favore delle terre e rocce da scavo.

Il secondo elemento comune nell'evoluzione normativa riguarda la presenza, nel materiale da scavo, di sostanze inquinanti in quantità superiore ai limiti imposti dalla legge (si tratta, in specie, della tabella 4.1 del D.Lgs. n. 210/2012 e dell'art. 2, comma 1, lett. c del D.Lgs. n. 120/2017). Anche tale circostanza impone, di conseguenza, la sussunzione del fatto entro la cornice giuridica delineata per i rifiuti, impedendone l'assoggettamento all'assetto regolatorio di favore.

Per le ragioni esposte, pertanto, la Corte di Cassazione conclude per la attribuzione della qualifica di rifiuto in capo ai materiali di risulta dello scavo per la costruzione del parcheggio e per la conseguente rilevanza penale della condotta, poi risultata prescritta.

4. *Considerazioni di sintesi*

La sentenza in commento suscita interesse per due motivi. In primo luogo, ha l'indubbio pregio di aver riepilogato in modo lineare e pressoché esaustivo una normativa complessa come quella delle terre e rocce da scavo, gravata da numerosi interventi di riforma i quali, se da un lato hanno ambito al condivisibile intento di semplificare le regole di gestione del materiale, d'altro canto hanno contribuito inevitabilmente alle incertezze dell'interprete, soprattutto con riguardo ai dubbi applicativi nel passaggio da una disciplina a un'altra.

Tale sintesi consente altresì di enucleare – e in parte è stato fatto anche dalla Corte di Cassazione nella sentenza – i tratti comuni, e ve ne sono diversi, nell'evoluzione normativa². Il primo elemento di collegamento è costituito dal presupposto per il quale tutte le terre e rocce da scavo debbano costituire dei sottoprodotti, nel senso che l'attività dalla quale sono originati non deve avere come scopo primario la loro produzione: quest'ultima deve costituire, al contrario, un effetto secondario dell'attività stessa, pur essendone parte integrante, come indicato nell'art. 184 *bis* T.U.A.³ – non

² L'analisi, con l'esclusione dell'ultima novella legislativa costituita dal D.P.R. n. 120/2017, si ritrova anche in P. FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, 2015, p. 320.

³ E come era indicato nell'art. 4, comma 1, lett. a) del D.M. n. 161/2012 ed è tuttora indicato nell'art. 4, comma 2, lett. a) del D.P.R. n. 120/2017.

occasionale od eventuale, dunque. Ciò avviene nell'ipotesi in cui l'attività abbia ad oggetto la costruzione di un'opera e nella realizzazione di questa si producano terre e rocce da scavo.

Ulteriori punti comuni evidenziabili, mantenuti nel tempo dal Legislatore, sono contenuti nei profili di operatività della materia, e comprendono la sussistenza congiunta di tutte le speciali condizioni di utilizzo delle terre e rocce da scavo (in mancanza anche di una sola di esse, infatti, non opera l'esclusione dalla disciplina dei rifiuti)⁴, nonché la presunzione di qualifica di rifiuto speciale in capo a queste ultime, in assenza della dimostrazione di integrale riutilizzo senza trasformazioni preliminari né compromissione della qualità ambientale⁵; in tal senso, l'onere della prova della sussistenza di tutte le condizioni per l'accesso alla disciplina sulle terre e rocce grava sull'imputato, mentre quello relativo all'esclusione dalla normativa derogatoria resta in capo al Pubblico Ministero⁶.

La seconda ragione di interesse offerta dal provvedimento in commento attiene invece specificamente a profili di diritto intertemporale. La Corte di Cassazione si pronuncia infatti – per la prima volta dall'introduzione del nuovo Regolamento – sulla persistente rilevanza penale della gestione di terre e rocce da scavo come sottoprodotti in mancanza delle condizioni previste dalla normativa vigente al tempo del fatto, pur sul presupposto che tale disciplina, nel caso di specie l'art. 186 T.U.A., è stata abrogata (dall'art. 39, comma IV, D.Lgs. n. 205/2010).

Viene richiamato, in tal senso, l'art. 27 del D.P.R. n. 120/2017, rubricato "Disposizioni intertemporali, transitorie e finali", il quale dispone che i piani e i progetti di utilizzo già approvati al momento dell'entrata in vigore del nuovo Regolamento (il 22 agosto 2017) restino disciplinati dalla normativa previgente, anche in caso di modifiche o aggiornamenti successivi. Esso dispone altresì che i materiali già esistenti siano considerati a tutti gli effetti sottoprodotti e legittimamente allocati nei siti di destinazione: a) qualora siano riconducibili alla definizione di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), del nuovo D.P.R. e b) qualora siano stati uti-

⁴ In tal senso, Corte Cass. pen., Sez. III, 18 giugno 2007, n. 23788, con riferimento all'art. 186 T.U.A.

⁵ Corte Cass. pen., Sez. III, 27 aprile 2015, n. 17380.

⁶ Con riferimento alle diverse discipline succedutesi, Corte Cass. pen., Sez. III, 12 giugno 2008, n. 37280; Corte Cass. pen., Sez. III, 4 luglio 2012, n. 33577; Corte Cass. pen., Sez. III, 19 novembre 2013, n. 46227; Corte Cass. pen., 4 febbraio 2015, n. 5178; Corte Cass. pen., Sez. III, 17 aprile 2015, n. 16078.

lizzati e gestiti in conformità ai progetti di utilizzo approvati ai sensi dell'articolo 186 del D.Lgs. n. 152/2006 ovvero ai piani di utilizzo approvati ai sensi del D.M. 161/2012.

Quid iuris per i materiali qualora non siano riconducibili alla definizione di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), del nuovo Regolamento, ovvero qualora non siano stati utilizzati e gestiti in conformità ai progetti o piani di utilizzo approvati ai sensi delle norme di settore previgenti? A tale domanda ha dato parziale risposta la Suprema Corte (pur nel contesto di un caso "limite", ove non si era provveduto né alla redazione del progetto previsto dalla normativa del 2006/2008 né alla richiesta di riutilizzo), statuendo la necessità di considerarli rifiuti e come gestirli tali, configurandosi altrimenti le ipotesi di violazioni penalmente rilevanti.

ROBERTO LOSENGO – GINEVRA RIPA

* * *

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III penale – ud. 11 gennaio 2018, dep. 5 marzo 2018, n. 9879 – *Pres.* Ramacci, *Rel.* Cerroni – *Imp.* R.F.

Rifiuti – Attività di gestione di rifiuti non autorizzata – Discarica abusiva – Accumulo di rifiuti – Responsabilità del locatore del sito – Contributo omissivo nel reato commissivo altrui – Limiti.

Il concetto di gestione di discarica abusiva deve essere inteso in senso ampio, comprensivo di qualsiasi contributo, sia attivo che passivo, diretto a realizzare o anche semplicemente a tollerare e mantenere il grave stato del fatto-reato, strutturalmente permanente. Di conseguenza, devono ritenersi sanzionate non solo le condotte di iniziale trasformazione di un sito a luogo adibito a discarica, ma anche tutte quelle che contribuiscano a mantenere tali, nel corso del tempo, le condizioni del sito stesso.

Discarica abusiva: quando tollerare equivale a cagionare.

1. *Il caso e la vicenda processuale*

Il legale rappresentante di un opificio industriale veniva accusato del

reato di discarica abusiva di cui all'art. 256 comma 3 del D.Lgs. n. 152 del 2006 poiché depositava, all'interno del capannone a lui locato e sul terreno a questo adiacente, scarti della propria attività di produzione.

La Corte d'Appello di Brindisi, confermando la pronuncia del Tribunale, riconosceva la responsabilità dell'imputato, in concorso con i precedenti locatori, in ordine al reato contestato, condannandolo alla pena di nove mesi d'arresto e al pagamento di 12.000 euro di ammenda.

L'imputato proponeva ricorso per cassazione, lamentando innanzitutto l'insussistenza del concorso di persone *ex art. 110 c.p.*, a causa dell'assenza di un accordo tra più soggetti nella realizzazione del fatto. Tanto è vero che tra l'imputato e gli altri conduttori del bene immobile non vi era stato nessun rapporto.

In secondo luogo, sosteneva che i materiali rinvenuti non potevano essere considerati "rifiuti", in quanto egli non avrebbe mai avuto né l'intenzione né l'obbligo di disfarsene. A ogni modo, il breve intervallo temporale tra la risoluzione del contratto di locazione con il proprietario e il ritrovamento dei rifiuti sarebbe prova della temporaneità dell'abbandono. Potrebbe dunque, semmai, sempre nell'ottica del ricorrente, ritenersi integrata la contravvenzione di abbandono di rifiuti, prevista all'art. 255 del medesimo testo normativo, anziché quella di discarica abusiva.

La Corte dichiarava il ricorso inammissibile per manifesta infondatezza e condannava il ricorrente al pagamento delle spese processuali, nonché di 2.000 euro di ammenda.

2. *La motivazione della Corte*

Nel formulare le prime considerazioni, il Collegio sottolinea come la sussistenza o meno del concorso nel caso di specie non incida sulla rilevanza delle condotte poste in essere dai singoli imputati, poiché ogni condotta monosoggettiva è stata di per sé idonea a realizzare il fatto reato descritto dalla norma incriminatrice. In altre parole, secondo la Corte poco importa se non vi è stata esecuzione frazionata del fatto, giacché il deposito di rifiuti posto in essere dal solo ricorrente integra la condotta di gestione di discarica non autorizzata.

Peraltro, la condotta descritta dalla disposizione di cui all'art. 256

comma 3 del D.Lgs. n. 152 del 2006 – così prosegue il Collegio – può consistere nella mera “destinazione di un determinato sito al progressivo accumulo dei rifiuti, senza che sia necessaria l’esecuzione di opere atte al funzionamento della discarica stessa”. E nei luoghi in questione erano stati rinvenuti non solo scarti dell’attività produttiva esercitata dal precedente conduttore, ma anche materiale riconducibile a quella del ricorrente.

Il precedente locatore aveva dunque – da quel che si può intuire dai brevi cenni presenti in motivazione – allestito l’area come discarica, mentre il ricorrente l’aveva in sostanza “gestita”, continuando ad accumularvi rifiuti fino a trasformare il sito in “contenitore di beni destinati a un mero accumulo senza alcun ulteriore utilizzo”.

La Corte poi esclude la sussistenza dell’abbandono di rifiuti, precisando innanzitutto che tale condotta consiste in un’attività di deposito saltuario e concerne rifiuti destinati a essere smaltiti regolarmente; il reato di discarica abusiva è invece integrato da ripetuti atti di deposito di rifiuti destinati viceversa ad abbandono.

Nel caso di specie, la definitività del liberarsi – che caratterizza, come detto, il reato di discarica abusiva – sarebbe dimostrata da un lato dalla destinazione prevalente dell’area, già degradata allorché il ricorrente ne assunse la conduzione, a sito recettore di scarti di produzione e, dall’altro, dall’assenza di prove che evidenzino una effettiva volontà di un loro recupero.

Il Collegio infine, sintetizzando il proprio pensiero, riconosce la configurabilità del reato di discarica abusiva in presenza di “qualsiasi contributo, sia attivo che *passivo*, diretto a realizzare o anche semplicemente *a tollerare e mantenere* il grave stato del fatto-reato. Di conseguenza, devono ritenersi sanzionate non solo le condotte di iniziale trasformazione di un sito a luogo adibito a discarica, ma anche tutte quelle che contribuiscano *a mantenere tali*, nel corso del tempo, le condizioni del sito stesso”.

3. *Sulla responsabilità commissiva del locatore per il reato di discarica abusiva*

Il principio da ultimo espresso dalla Suprema Corte non è nuovo. Da tempo dottrina e giurisprudenza si sono adoperate al fine di compren-

dere se, in materia di rifiuti, potesse essere rimproverata ad alcuni soggetti formalmente privi della qualifica di “autori materiali del fatto” una responsabilità, magari omissiva, per il fatto commissivo altrui, ai sensi degli artt. 40 cpv c.p. e 110 c.p.

In particolare, si discute sul riconoscimento di una responsabilità per omissione del proprietario del fondo (o di altri che possono vantare un diritto personale o reale di godimento, come il comproprietario o il locatore) dove altri hanno prima realizzato e poi gestito una discarica abusiva.

La giurisprudenza oggi prevalente sostiene – sconfessando l’orientamento precedente¹ – che il reato di realizzazione e gestione discarica abusiva (previsto all’art. 256 comma 3 del D.Lgs. n. 152 del 2006) come pure, del resto, i reati di attività non autorizzata di gestione dei rifiuti e di abbandono di rifiuti (previsti rispettivamente al comma 1 e 2 della medesima disposizione) possono realizzarsi solo in forma commissiva e nega obblighi giuridici di impedire l’evento in capo al proprietario o locatore del fondo².

Come è noto, infatti, l’attribuzione di responsabilità ai sensi dell’art. 40 secondo comma c.p., che sancisce l’equivalenza tra il cagionare commettendo e il cagionare non impedendo, è possibile solo in capo a soggetti previamente individuati, per i quali sussiste un obbligo giuridico di attivarsi affinché un determinato processo causale non produca conseguenze dannose. Ebbene, l’esistenza di una posizione di garanzia in capo

¹ Un diverso filone giurisprudenziale infatti sembrava orientato verso un maggior rigore nei confronti della condotta del proprietario rimasto inerte di fronte all’attività illecita di terzi; *cf.* Cass. pen., sez. IV, ud. 27 ottobre 2005, dep. 19 gennaio 2006, n. 2260, in *Dejure*, in cui si riconosce una responsabilità in capo al proprietario in caso di obblighi dettati da provvedimenti amministrativi o in contratti; nonché Cass. pen., sez. III, ud. 26 gennaio 2007, dep. 12 marzo 2007, n. 10484, in *Dejure*, ove il proprietario è stato ritenuto corresponsabile poiché, consapevole dell’attività di deposito effettuata da altri, non si è attivato con segnalazioni o denunce all’autorità.

² *Cfr.* di recente, Cass. pen., sez. III, ud. 15 dicembre 2017, dep. 14 marzo 2017, n. 12159, in *www.lexambiente.it*, 3 aprile 2017; Cass. pen., sez. III, ud. 21 maggio 2014, dep. 3 giugno 2014, n. 22938, in *Dejure*; Cass. pen., sez. III, ud. 10 giugno 2014, dep. 1 ottobre 2014, n. 40528, in *Ced* 260754; Cass. pen., sez. IV, ud. 26 giugno 2013, dep. 5 settembre 2013, n. 36406, in *Ced* 255957. L’interpretazione sul punto è chiara anche nella giurisprudenza più risalente, Cass. pen., sez. III, ud. 21 ottobre 2010, dep. 18 novembre 2010, n. 40850, in *Cass. pen.*, 2011, p. 2768; Cass. pen., sez. III, ud. 30 settembre 2008, dep. 15 dicembre 2008, n. 46072, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2008, p. 1067; Cass. pen., sez. III, ud. 19 dicembre 2007, dep. 7 febbraio 2008, n. 6098, in *Ced* 238828; Cass. pen., sez. fer., ud. 13 agosto 2004, dep. 12 novembre 2004, n. 44274, in *Ambiente & Sviluppo*, 2005, p. 459.

al proprietario o al locatore non pare ravvisabile nella disciplina penalistica, né tanto meno in quella civilistica³.

D'altra parte, il proprietario o il locatore, a determinate condizioni, possono essere considerati autori del reato commissivo di discarica abusiva, a patto che abbiano eseguito una parte del fatto, anche in accordo con gli altri soggetti attivi.

È chiaro tuttavia che un riconoscimento di una responsabilità dovrà essere sempre supportato da elementi probatori o circostanze a sostegno dell'effettivo contributo causale alla realizzazione del fatto da parte del proprietario-locatore (come per esempio, dall'attività produttiva dell'immobile, dal rinvenimento di materiale a questa riconducibile, oppure dalla presenza fisica sul luogo del reato).

Ebbene, il Collegio nelle prime righe della motivazione del caso in commento pare proprio affermare la materiale riconducibilità al ricorrente – e quindi una responsabilità di tipo commissivo – dell'attività di abbandono di rifiuti e gestione della discarica abusiva. Tanto che decisiva rilevanza probatoria è data alla presenza “*nell'area in questione, e in particolare all'interno del capannone ivi esistente, (...) (di) materiali riconducibili all'attività economica esercitata dal R., già affittuario del cespite*”.

Il convincimento in merito all'ascrivibilità al ricorrente di una condotta commissiva pare, inoltre, emergere ove la Corte sostiene l'irrelevanza di ogni considerazione in tema di concorso di persone poiché, nel caso di specie, “*le condotte monosoggettive poste in essere dagli imputati in diversi periodi di tempo (...) già da sole integrano tutti gli elementi costitutivi della contravvenzione contestata*”. Come dire, il coin-

³ C. RUGA RIVA, *L'obbligo di impedire il reato ambientale altrui. Rassegna sulla posizione di garanzia del proprietario e del pubblico ufficiale rispetto a reati ambientali commessi da terzi*, in *www.lexambiente.it*, 7 marzo 2011, il quale individua obblighi di impedire reati altrui in materia di rifiuti solo in capo al produttore e detentore di rifiuti. Al contrario, in un caso relativo a una ordinanza emessa nei confronti di un consorzio per imporre il recupero e lo smaltimento di rifiuti depositati lungo un fiume, è stata affermata la corresponsabilità solidale del proprietario o del titolare di diritti personali o reali di godimento sull'area, prevista all'art. 129, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, di “*qualsiasi soggetto che si trovi con l'area interessata in un rapporto anche di mero fatto, tale da consentirgli (...) di esercitare una funzione di protezione e custodia finalizzata ad evitare che l'area medesima possa essere adibita a discarica*” così Cass. civ., sez. un., ud. 17 febbraio 2009, dep. 25 febbraio 2009, n. 4472, in *Rivista rifiuti – Bollettino di informazione normativa* n. 162, 5, 2009, p. 8, con nota di P. FIMIANI, *Abbandono di rifiuti: dalla Cassazione importanti ampliamenti delle figure responsabili*.

volgimento attivo del ricorrente è di una evidenza tale, da ritenersi irrilevante ai fini della decisione ogni considerazione in merito a un suo contributo, magari anche omissivo, nella realizzazione del reato da parte di altri.

Tuttavia, non sempre da premesse condivisibili sono tratte conseguenze che lo sono altrettanto. La Corte infatti nell'enunciare il richiamato principio di diritto pare sostenere – il dubitativo è però d'obbligo – una responsabilità anche omissiva del locatore, il quale ha *tollerato* il grave stato dell'area in questione e ha *contribuito a mantenere* tali nel corso del tempo le condizioni del sito stesso.

Non è chiaro dunque quale siano i confini che la Corte vuole tracciare in ordine alla responsabilità del locatore, al quale sembra rimproverarsi non solo di aver inquinato, ma anche di aver saputo della condotta illecita di altri e di non aver agito. Quasi che sapere e vedere equivalga (di nuovo) a dovere giuridico di agire.

GIULIA ROTA

* * *

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV – 12 aprile 2018, n. 2195 – *Pres.* Troiano, *Est.* Spagnoletti – Comune di Taranto (avv. Decorato) c. V. (avv.ti Quinto e Rossi) e nei cfr. Sindaco comune di Taranto (Avv. Stato).

Rifiuti – Provvedimenti contingibili e urgenti – Art. 192 D.Lgs. n. 152/2006 – Ambito di applicazione.

Rifiuti – Discariche – Percolato da discarica – D.Lgs. n. 36/2003 – Applicazione – Responsabilità del gestore.

La fattispecie fattuale, e quindi giuridica, che legittima l'adozione dell'ordinanza di cui all'art. 192 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 è circoscritta all'ipotesi di una discarica intesa come accumulo incontrollato di rifiuti.

Nel caso di discarica regolarmente autorizzata – ancorché l'autorizzazione sia poi revocata – e di problemi attinenti al ristagno di percolato, ossia del liquido prodotto dall'infiltrazione di acque meteoriche nella massa di rifiuti solidi urbani, o anche dai loro processi decompositivi e dal loro compattamento, con il rilascio

di frazioni liquide, si applica la disciplina di cui al decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36, la quale prevede una disciplina speciale in merito alle procedure di chiusura della discarica e ne annette la relativa responsabilità unicamente al gestore della discarica stessa (art. 13, comma 4). Tale responsabilità del gestore, che trova titolo nell'autorizzazione e negli obblighi di manutenzione, sorveglianza, controllo anche nella fase di chiusura della discarica, non può essere in alcun modo traslata su soggetti diversi, quali i proprietari dei terreni su cui sorge la discarica stessa.

Ristagno di percolato e contaminazione del suolo: il proprietario non è responsabile.

1. Il fatto

Due coniugi, proprietari di alcuni appezzamenti di terreno (di seguito “i proprietari”), costituiscono usufrutto decennale su una porzione di essi in favore di una società (di seguito, “la società”) prestando il loro consenso a che l'usufruttuaria realizzi e gestisca un impianto di trattamento di rifiuti non pericolosi (selezione, recupero e condizionamento), con annessa discarica. Successivamente, costituiscono altro diritto di usufrutto su altro fondo rustico di loro proprietà a favore della medesima società al fine di ampliare l'impianto. La discarica ottiene le autorizzazioni necessarie all'esercizio dell'attività, sebbene poi in seguito, in data non precisata, l'autorizzazione venga revocata.

Poco prima dello scadere del decennio del primo usufrutto, il sito è sottoposto a sequestro preventivo penale in relazione al reato di getto pericoloso di cose di cui all'art. 674 c.p. sulla base di indagini condotte dal Nucleo Operativo Ecologico dei Carabinieri che avevano rilevato la presenza di quantità notevoli di cd. “percolato di discarica” nei terreni.

Il Sindaco del Comune interessato, con ordinanza emessa ai sensi dell'art. 192 del D.Lgs. n. 152 del 2006, intima alla società, quale gestore, ed ai proprietari dei terreni di avviare entro 10 giorni opere di rimozione e smaltimento del percolato presente all'interno della discarica, di presentare, entro 130 giorni dal completamento delle operazioni di rimozione e smaltimento, un piano finalizzato ad eliminare la possibilità di successivi accumuli di percolato e di procedere all'attuazione degli interventi ivi previsti.

L'ordinanza viene impugnata dai proprietari che denunciano in particolare la violazione e falsa applicazione degli artt. 192, 245 e 253 del D.Lgs.

n. 152/2006 nonché dell'art. 9 ss. del D.Lgs. n. 36/2003 in tema di discariche dei rifiuti, norma ritenuta dai ricorrenti applicabile al caso di specie.

Il Comune si costituisce in giudizio chiedendo il rigetto del ricorso e argomentando sulla base di un asserito "obbligo di vigilanza" gravante sui proprietari e sul loro consenso all'utilizzo del sito come discarica e luogo di deposito dei rifiuti. Si sostiene, sulla base di una nota tecnica dell'A.R.P.A. che aveva costituito il fondamento dell'ordinanza impugnata, che il percolato potesse essere classificabile come "rifiuto", con conseguente applicazione della disciplina di cui al titolo I della Parte IV ed in particolare dell'art. 192.

In primo grado, il TAR accoglie il ricorso dei proprietari; in appello, il Comune, ripresentando le medesime argomentazioni, sostiene la responsabilità solidale dei proprietari "per aver consentito espressamente o anche tacitamente l'uso del fondo come deposito di rifiuti, sia nell'essere rimasti inerti, ovvero nel non avere esercitato contro l'usufruttuario o il conduttore i poteri intesi a far cessare la situazione di utilizzazione illecita del proprio fondo".

L'appello del Comune è rigettato dal Consiglio di Stato, con conferma della sentenza impugnata.

2. Il quadro giuridico. Le responsabilità del proprietario

Il caso oggetto di commento appare rappresentativo della tendenza, da parte delle amministrazioni comunali, a cercare di allocare responsabilità inerenti ad obblighi di bonifica e smaltimento dei rifiuti in capo ai proprietari dei terreni ove sorgono impianti gestiti da altri soggetti, a prescindere dal loro coinvolgimento nella minaccia o causazione del danno ambientale o nella stessa gestione dei rifiuti.

Come noto, il D.Lgs. 152/2006 ha previsto alcune fattispecie in cui il criterio di imputazione della responsabilità è la titolarità del diritto di proprietà su un determinato bene. In particolare, l'art. 245, secondo comma, del Decreto, in tema di bonifiche di siti contaminati, dispone che il proprietario o il gestore dell'area che rilevi il superamento o il pericolo concreto e attuale del superamento della concentrazione soglia di contaminazione (CSC) deve darne comunicazione alla regione, alla provincia ed al comune territorialmente competenti e attuare le misure di

prevenzione secondo la procedura di cui all'articolo 242; l'art. 253 dispone che, nel caso in cui gli interventi di bonifica e messa in sicurezza siano eseguiti dalla Pubblica Amministrazione ai sensi dell'art. 250, sui terreni bonificati grava un onere reale ed il proprietario non responsabile dell'inquinamento può essere tenuto a rimborsare, sulla base di provvedimento motivato e con l'osservanza delle disposizioni di cui alla legge 7 agosto, n. 241, le spese degli interventi adottati dall'autorità competente nei limiti del valore di mercato del sito determinato a seguito dell'esecuzione degli interventi medesimi; l'art. 192, infine, prevede che in caso di abbandono illecito o deposito incontrollato di rifiuti sul suolo e nel suolo, il proprietario è responsabile in solido con l'autore dell'illecito se tale violazione sia a lui imputabile a titolo di dolo o colpa.

Sulla base di queste norme, la giurisprudenza e la dottrina hanno ricostruito i confini degli obblighi dei cd. proprietari "incolpevoli" ovvero dei soggetti titolari del diritto di proprietà su terreni che sono stati contaminati da altri soggetti oppure sono divenuti di fatto discariche abusive in seguito all'abbandono incontrollato di rifiuti da parte di terzi. In particolare, la Corte di Giustizia¹, la successiva giurisprudenza amministrativa², il Ministero dell'Ambiente³ la Cassazione⁴, nonché la sentenza del Consiglio di Stato in commento⁵ hanno sancito che, in caso di siti

¹ CGUE, 4 marzo 2015, causa C-534/13, *Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare v. Fipa Group s.r.l. (Fipa Group)*. La sentenza è stata oggetto di diversi commenti. Si vedano in particolare B. POZZO – B. VANHEUSDEN – L. BERGKAMP – E. BRANS, *The Remediation of Contaminated Sites and the Problem of Assessing the Liability of the Innocent Landowner: A Comparative Law Perspective*, in *European Review of Private Law*, 6, 2015, pp. 1071 ss., in cui si offre una comparazione tra i sistemi olandese, fiammingo, francese, inglese e spagnolo; V. FOGLEMAN, *Landowners' liability for remediating contaminated land in the EU: EU or national law? Part I: EU law*, 1 *Env. Liability: Law, Policy and Practice*, 2015, pp. 6 ss.; V. FOGLEMAN, *Landowners' liability for remediating contaminated land in the EU: EU or national law? Part II: National law*, in 2 *Env. Liability: Law, Policy and Practice*, 2015, pp. 42 ss.. Si veda inoltre CGUE, sentenza 13 luglio 2016, Causa C-129/16, *Türkevei Tejtermel Kft v. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség*.

² Successivamente alla pronuncia della Corte di Giustizia, la giurisprudenza amministrativa si è allineata al principio secondo cui sul cd. proprietario incolpevole non grava l'obbligo di eseguire gli interventi di bonifica e di messa in sicurezza: si vedano, da ultimo Cons. Stato, Sez. VI, 25 gennaio 2018, n. 502; Cons. Stato, Sez. VI, 05 ottobre 2016, n. 4099; Cons. Stato, Sez. VI, 7 novembre 2016, n. 4647. Nella giurisprudenza di merito, si vedano T.A.R. Firenze, Sez. II, 21 febbraio 2018, n. 291; T.A.R. Trieste, Sez. I, 24 febbraio 2016, n. 54; T.A.R. Lecce, Sez. I, 21 maggio 2015, n. 1697.

³ Si veda la Nota dirigenziale del ministero dell'Ambiente, della tutela del territorio e del mare 23 gennaio 2018, prot. 1495.

⁴ Corte Cass., Sez. II, 28 dicembre 2017, n. 31005.

⁵ V. § 4.2.6.

contaminati, sul proprietario non gravano obblighi di eseguire sul proprio terreno interventi di bonifica o di adottare misure di messa in sicurezza operativa e permanente ma solo, eventualmente, misure di prevenzione (art. 245 del D.Lgs. n. 152/2006); in altre parole, è stata esclusa la cd. “responsabilità da posizione” in capo al proprietario di siti contaminati per illeciti che non ha causato⁶.

Si è anche chiarito che la responsabilità prevista dall’art. 192 del Decreto è una responsabilità soggettiva per dolo o colpa e che non è ammesso in via interpretativa, richiamando una responsabilità di tipo omissivo oppure invocando una responsabilità da cose in custodia *ex art. 2051 c.c.*, allocare responsabilità su soggetti che non hanno contribuito alla causazione del danno e a cui non sia ascrivibile un comportamento negligente.

Questa ricostruzione è messa in discussione da una parte della dottrina⁷ sulla base della lettura di alcune disposizioni contenute nella direttiva quadro sui rifiuti (direttiva 35/2008/UE), confluite nel D.Lgs. n. 152/2006 ed in particolare nel Titolo I della Parte IV, e di alcune affermazioni espresse nelle Opinioni dell’avvocato generale Kokott nell’ambito di contenziosi di fronte alla Corte di Giustizia. La tesi in parola sostiene che la direttiva, la quale prevede responsabilità a carico dei proprietari e detentori di rifiuti, non esclude che nell’ambito della definizione di “rifiuto” possa includersi anche il suolo contaminato⁸ e che in ogni caso lo stesso contaminante del suolo non perda la qualità di “rifiuto” una volta che sia mischiato con il suolo stesso. Come noto, questa interpretazione è stata per la prima volta sostenuta dalla sentenza della Corte di Giustizia Van de Walle del 2004⁹ ed aveva suscitato ampio dibattito, il quale aveva condotto, al momento dell’emanazione della di-

⁶ In tema, ci si permette di rimandare a M. CENINI, *La proprietà della terra inquinata. Responsabilità, circolazione e garanzie*, Milano, Giuffrè, 2017 e ivi ulteriori approfondimenti e bibliografia.

⁷ Si veda in particolare U. SALANITRO, *La responsabilità per lo smaltimento dei rifiuti*, in *Annuario di Diritto dell’energia*, Edizione 2018, La disciplina della gestione dei rifiuti tra ambiente e mercato, a cura di Luigi Carbone, Giulio Napolitano e Andrea Zoppini, Bologna, il Mulino, in corso di pubblicazione; ID., *Danno ambientale e bonifica tra norme comunitarie e Codice dell’Ambiente: i criteri di imputazione della responsabilità*, in Alpa et al. (a cura di), *Rischio di impresa e tutela dell’ambiente. Precauzione – responsabilità – assicurazione*, Napoli, ESI, 2012, pp. 225 ss. In tema si vedano anche i contributi di V. FOGLEMAN, cit. alla nota 1.

⁸ Si noti che sui rapporti tra disciplina delle bonifiche e art. 192 del D.Lgs. n. 152 del 2006 in tema di abbandono di rifiuti, l’art. 239 sancisce che le disposizioni del titolo V dedicato alle bonifiche non si applicano all’abbandono dei rifiuti.

⁹ CGE, 7 settembre 2004, causa C-1/03, *Paul Van de Walle c. Texaco Belgium SA*.

rettiva quadro sui rifiuti, ad escludere il suolo contaminato dall'ambito di applicazione della direttiva stessa (art. 2, comma 1, lett. c)¹⁰.

Nel caso di specie il Comune interessato, anche sulla base di una nota dell'A.R.P.A., aveva qualificato il cd. "percolato da discarica" come rifiuto, con conseguente applicazione della normativa sui rifiuti ed in particolare dell'art. 192 del D.Lgs. n. 152/2006.

Il TAR prima ed il Consiglio di Stato poi hanno invece ritenuto applicabile il D.Lgs. 36/2003, attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti, il quale definisce, all'art. 2, lett. m, il percolato da discarica come "il liquido che si origina prevalentemente dall'infiltrazione di acqua nella massa dei rifiuti o dalla decomposizione degli stessi". Secondo il Consiglio, il D.Lgs. 36/2003 è applicabile in quanto la discarica aveva ottenuto le autorizzazioni ad esercitare, sebbene poi revocate, e dunque si era fuori dall'ambito di applicazione dell'art. 192 il quale è circoscritto all'ipotesi in una discarica intesa come "accumulo incontrollato di rifiuti"¹¹; inoltre nel caso di specie si trattava di problemi attinenti al ristagno di percolato, ossia del liquido prodotto dall'infiltrazione di acque meteoriche nella massa di rifiuti solidi urbani, e non una fattispecie di rifiuti abbandonati da terzi¹². Conseguentemente, l'unico soggetto responsabile è il gestore della discarica, sul quale gravano, ai sensi degli art. 12 e 13 del Decreto, specifici obblighi nella fase di chiusura della discarica, tra cui quello di garantire i controlli e le analisi del biogas, del percolato e delle acque di falda che possano essere interessate, a tutela della salute e dell'ambiente. Si è pertanto anche escluso che il percolato da discarica possa essere qualificabile come "rifiuto".

Il Consiglio di Stato infine ribadisce che nel caso di specie non è ascrivibile alcun dolo o colpa in capo ai proprietari del sito; si sono in particolare escluse responsabilità di tipo omissivo e la sussistenza di un obbligo di vigilanza, il quale nel caso di specie era anche reso impossibile dal fatto che il sito era recintato ed inaccessibile e poi successivamente sequestrato.

MARTA CENINI

¹⁰ Una critica di questo orientamento è stata da me esposta in occasione *dell'European Environmental Law Forum 2017* e della relativa conferenza che si è tenuta a Copenaghen il 30-31 agosto 2017, i cui atti sono in corso di pubblicazione.

¹¹ Si veda sentenza in commento, § 4.2.3.

¹² V. Cons. Stato, Sez. IV, 25 luglio 17, n. 3672, citata dalla sentenza in commento.

* * *

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV – 22 marzo 2018, n. 1838 – Pres. Anastasi, Est. Castiglia – S.I.C.E (avv. Barelli) c. Comune di Marsciano (avv. Rampini).

Ambiente – Realizzazione di un insediamento commerciale – Art. 6, comma 2 del D.Lgs. n. 152/2006 – V.A.S. – Obbligatoria solo qualora l’insediamento sia qualificabile come “centro commerciale”.

Non rientra nella definizione di “centro commerciale” ai sensi dell’art. 4, comma 1, lett. g), del decreto legislativo n. 114/1998 un insediamento che, pur caratterizzato dalla presenza di più servizi ed infrastrutture comuni (tra cui, nella specie, un parcheggio, un punto informativo, luoghi di ristoro e di svago nonché di un bancomat), non presenti un centro di riferimento o di un accordo organizzativo della presunta gestione unitaria. Di conseguenza, non deve essere sottoposto, ai sensi del comma 2 dell’art. 6 del decreto legislativo n. 152/2006 a V.A.S. obbligatoria, prevista per la realizzazione di centri commerciali, menzionati nell’allegato IV.

Obbligo della valutazione ambientale strategica per i centri commerciali. Quale ipotesi per le piccole aree a livello locale?

Il Comitato Ambientale Ammetano, unitamente ad alcuni cittadini residenti in località Ammeto del Comune di Marsciano e ad alcuni imprenditori locali, hanno impugnato gli atti con cui è stata autorizzata, anche in forza di esclusione del procedimento VAS, la realizzazione di un esercizio commerciale di media struttura di vendita, in variante al piano regolatore generale.

In particolare, il T.A.R. Umbria ha respinto l’eccezione di difetto di legittimazione del comitato, rigettando altresì tutti i motivi di ricorso, tra cui quello relativo alla violazione dell’art. 6 del D.Lgs. n. 152 del 2006 con cui i ricorrenti hanno contestato l’illegittimità del ricorso alla procedura di *screening*, in luogo del procedimento VAS in via diretta.

Con la decisione in commento, il Consiglio di Stato da un lato riforma la sentenza di primo grado nella parte in cui aveva erroneamente ritenuto sussistente la legittimazione ad agire del comitato, dall’altro conferma quanto espresso dal giudice di prime cure in ordine alla legittimità della procedura di *screening*.

Con riguardo alle doglianze sollevate dai ricorrenti in primo grado, particolare attenzione merita la motivazione addotta dal Consiglio di Stato nel valutare come legittima la scelta della pubblica amministrazione di sottoporre il progetto alla sola verifica di assoggettabilità (*screening*), non ritenendo obbligatorio il ricorso alla valutazione ambientale strategica (“V.A.S.”) in ragione del fatto che l’intervento edilizio in questione non riguarderebbe la costruzione di un centro commerciale.

Come noto, ai sensi dell’art. 5 del D.Lgs. n. 152/2006, la valutazione ambientale strategica è “*il processo che comprende lo svolgimento di una verifica di assoggettabilità, l’elaborazione del rapporto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione del piano o del programma, del rapporto e degli esiti delle consultazioni, l’espressione di un parere motivato, l’informazione sulla decisione e il monitoraggio*”.

Il principale scopo della V.A.S. è quello di assicurare che gli effetti sull’ambiente di determinati piani e programmi vengano presi in considerazione durante l’elaborazione e prima dell’adozione degli stessi, di modo da anticipare alla fase della pianificazione e programmazione quella valutazione di compatibilità ambientale che, effettuata, al contrario, sui singoli progetti, non consente di svolgere una valutazione comparativa.

Nella vicenda in commento, il Collegio ha ritenuto che, qualora si fosse trattato di centro commerciale, la normativa nazionale avrebbe obbligatoriamente imposto l’avvio del procedimento di V.A.S.

In virtù della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela ambientale ai sensi dell’art. 117, comma secondo, lettera s) Cost., il legislatore ha dettato una disciplina organica in merito alla valutazione ambientale strategica.

La disciplina è infatti regolata dall’art. 6 del D.Lgs. n. 152 del 2006. In particolare, il comma 2 ha provveduto ad indicare le fattispecie che sono oggetto di obbligatoria sottoposizione a V.A.S.

L’allegato IV, a cui la disposizione rinvia (insieme agli allegati II, II-bis e III) per ulteriori specificazioni, contiene proprio il riferimento ai centri commerciali. Il comma 3 della predetta disposizione, invece, fa riferimento alle ipotesi nella quale la V.A.S. è facoltativa prevedendo, nello specifico, che per le piccole aree a livello locale la valutazione ambientale si rende necessaria soltanto qualora l’autorità competente valuti che i

piani e i programmi di cui al comma 2 producono impatti significativi sull'ambiente, tenuto conto del diverso livello di sostenibilità ambientale dell'area oggetto di intervento.

Ad avviso del Collegio, nel caso di specie, il progetto ha ad oggetto un "insediamento commerciale" costituito da due edifici con destinazione commerciale e non un "centro commerciale" non essendo configurabile una gestione unitaria e ritenendosi non significativa la presenza di più servizi ed infrastrutture comuni (tra cui un parcheggio, un punto informativo, luoghi di ristoro e di svago nonché di un bancomat).

Come è noto, la definizione del centro commerciale è contenuta nel decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 *"Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'art. 4, comma 4, della l. 15 marzo 1997, n. 59"*. Il D.Lgs. n. 114/98 definisce il centro commerciale come *"media o grande struttura di vendita nella quale più esercizi commerciali sono inseriti in una struttura a destinazione specifica e usufruiscono di infrastrutture comuni e spazi di servizio gestiti unitariamente"*.

Dal tenore letterale della disposizione, quindi, è chiaro che ai fini della configurazione di un "centro commerciale" concorre non soltanto il dato dimensionale ma anche la sussistenza dell'unitarietà della gestione.

Pertanto, nel caso in esame il Consiglio di Stato in ossequio al dettato normativo, confermato dalla giurisprudenza sul punto¹, esclude che si tratti di centro commerciale e rinvia, per quanto applicabile, alla disciplina prevista dal successivo comma 3 in materia di V.A.S. facoltativa.

Come premesso, infatti, l'art. 6, comma 3 del D.Lgs. n. 152/06 sottrae dall'assoggettamento automatico e obbligatorio della procedura di valutazione ambientale strategica i piani e i programmi che determinano l'uso di piccole aree a livello locale, salvo che l'autorità competente ritenga tale valutazione necessaria in ragione dei significativi impatti che tali interventi avrebbero sull'ambiente, tenuto conto del diverso livello di sensibilità ambientale dell'area oggetto di intervento.

TANIA CICCARESE

¹ Di recente, Cons. Stato, Sez. IV, 23 agosto 2016, n. 3672 (cfr., inoltre, Cons. Stato, Sez. IV, 6 maggio 2013, n. 2446; Cons.Stato., Sez. V, 15 febbraio 2007, n. 638; Cons. Stato Sez. V, 28 giugno 2004, n. 4790).

* * *

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV – 28 febbraio 2018, n. 1240 – *Pres. Tarantino, Est. Verrico* – Comune di Ostuni (avv.ti Tanzarella e Giua) c. Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo (Avv. Stato).

Valutazione di impatto ambientale – Giudizio di compatibilità ambientale – Natura ampiamente discrezionale – Conseguenze.
Valutazione di impatto ambientale – Principio di precauzione – Presupposti.
Valutazione di impatto ambientale – Giudizio di compatibilità ambientale – Principio di precauzione – Modalità applicative.

Il giudizio di compatibilità ambientale da formularsi ai fini VIA non concerne una mera e generica verifica di natura tecnica circa l’astratta compatibilità dell’opera, ma implica un’analisi comparativa di tutti gli elementi incidenti sull’ambiente del progetto considerato, al fine di valutare in concreto il sacrificio imposto all’ambiente rispetto all’utilità socioeconomica perseguita; esso ha pertanto natura ampiamente discrezionale, ed è sindacabile dal giudice amministrativo solo ove presenti vizi rilevabili ictu oculi a causa della loro abnormità, irragionevolezza, contraddittorietà e superficialità

Il principio di precauzione presuppone la presenza di un rischio di compromissione dell’ambiente che sia scientificamente accertato

Nell’ambito del giudizio di compatibilità ambientale da formularsi ai fini VIA il rispetto del principio di precauzione può essere adeguatamente assicurato attraverso l’imposizione di specifiche prescrizioni

Il principio di precauzione: applicazioni in materia di VIA.

1. La pronuncia del Consiglio di Stato 28 febbraio 2018, n. 1240 si segnala – oltre che per quanto ribadisce a proposito della natura ampiamente discrezionale del giudizio di compatibilità ambientale ai fini VIA¹ – per lo specifico riferimento all’applicabilità, nell’ambito di tale giudizio, del principio di precauzione.

¹ La natura discrezionale del giudizio di VIA è ormai affermata sia in dottrina che in giurisprudenza; si vedano in argomento, *ex multis*, (oltre alle sentenze citate nella pronuncia in commento) Cons. Stato n. 3011/2018, n. 2805/2018, Cons. Stato, Sez. IV, 10 febbraio 2017, n. 575, Cons. Stato, sez. V, 27 marzo 2013, n. 1783 e, in dottrina, G. GAVAGNIN, *Il giudizio di “compatibilità ambientale” è anche un giudizio politico*, in questa *Rivista*, 2013, p. 715B.

2. Elaborato dapprima a livello internazionale e recepito poi nel diritto comunitario e infine anche nel diritto interno², il principio di precauzione opera, come è noto, in presenza di situazioni caratterizzate da “*pericoli, anche solo potenziali, per la salute umana e per l’ambiente*” imponendo alle autorità di assicurare ai suddetti interessi “*un alto livello di protezione*” (così l’art. 301 del D.Lgs. n. 152/2006). Secondo quanto specificato dalla giurisprudenza interna, pertanto, “*ogni volta che, seppure a fronte di una persistente incertezza scientifica, sia ragionevolmente possibile dubitare dell’innocuità della sostanza*” sulla base di accertamenti scientifici seri ed attendibili, il principio di precauzione impone alle autorità di adottare “*provvedimenti appropriati al fine di prevenire rischi anche se unicamente potenziali per la salute, per la sicurezza e per l’ambiente*”³; tutto ciò nel rispetto del principio di proporzionalità (e pertanto senza onerare il privato di costi inutili o sproporzionati, secondo il criterio del minor sacrificio possibile per l’interessato)⁴.

Stante la sua ampia formulazione, il principio in questione è idoneo ad informare tutta l’attività di diritto amministrativo posta in essere dalle amministrazioni in materia ambientale⁵, nonché – come è stato espressa-

² Per un quadro delle fonti internazionali rilevanti per il principio in discorso si veda la Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione COM(2000)1final adottata dalla Commissione delle Comunità Europee il 2 febbraio 2000; lo stesso documento indica poi quale fonte comunitaria di questo principio, per la materia ambientale, l’art. 174 del Trattato CE (oggi art. 191 del TFUE). A livello di diritto interno, il principio è oggi positivamente sancito da varie disposizioni del D.Lgs. n. 152/2006, fra le quali si segnalano in particolare l’art. 3 *ter* (*Principio dell’azione ambientale*) e l’art. 301 (*Attuazione del principio di precauzione*); il suo rispetto si impone direttamente alle amministrazioni nell’ambito delle proprie attività anche in forza del richiamo operato dall’art. 1 della L. n. 241/1990 ai principi dell’ordinamento comunitario (“*L’attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell’ordinamento comunitario.*”).

³ Così TAR Trentino Alto-Adige – Trento, sez. I, 25 marzo 2010, n. 93.

⁴ Il tema della proporzionalità delle misure è affrontato da TAR Toscana – Firenze, sez. II, 8 ottobre 2013, n. 1350.

⁵ Non a caso se ne trova applicazione in procedimenti preordinati a gestire esigenze di tutela molto diverse fra loro (trattandosi a volte di prevenire possibili compromissioni, a volte di riparare compromissioni in atto o già intervenute), e relativi a settori che ben poco hanno in comune fra loro al di là della finalità di tutela dell’ambiente; a dimostrazione di ciò, si vedano ad esempio (oltre alle sentenze in materia di idrocarburi citate nella successiva nota n. 9) TAR Piemonte, sez. I, 22 gennaio 2018, n. 99, in materia di giudizio di compatibilità ambientale su progetto di discarica, TAR Toscana – Firenze, sez. II, 20 gennaio 2014, n. 107, in materia di giudizio di compatibilità ambientale su un progetto di centrale geotermica; Corte Costituzionale 9 maggio 2013, n.

mente riconosciuto anche dalla giurisprudenza – l'attività normativa posta in essere dal legislatore⁶.

Con specifico riferimento alla materia oggetto della pronuncia in commento (prospezione e ricerca di idrocarburi), l'applicazione di questo principio si presenta tuttavia particolarmente delicata, considerato che:

- l'attenzione del legislatore ai risvolti ambientali delle attività in questione è senza dubbio crescente, come dimostrano anche le ultime modifiche apportate, nel 2017 alla normativa sulla valutazione di impatto ambientale dal D.Lgs. n. 104/2017 emesso in attuazione della direttiva 2014/52/UE⁷, nonché – per le attività *offshore* – la nuova disciplina di cui

85 (c.d. "sentenza Ilva"), in materia di autorizzazione integrata ambientale; TAR Trentino-Alto Adige – Trento, sez. I, 25 marzo 2010, n. 93 e TAR Toscana – Firenze, sez. II, 8 ottobre 2013, n. 1350, entrambe in materia di bonifiche; TAR Piemonte – Torino, sez. I, 3 maggio 2010, n. 2294, in materia di recupero di rifiuti; nonché Consiglio di Stato, sez. IV, 8 febbraio 2018, n. 826, in materia di risarcimento danni da ordinanze di messa in sicurezza illegittime (che ha valorizzato tale principio al fine di escludere, in capo all'amministrazione che abbia assunto i suddetti provvedimenti, la ricorrenza dell'elemento psicologico (colpa) necessario ai fini della condanna al risarcimento dei conseguenti danni, come segue: "*Nel caso di specie, non si può configurare in nessuna forma la colpa dell'Amministrazione perché la sentenza che ha statuito sulla domanda di risarcimento, in conseguenza dell'annullamento delle ordinanze del Sindaco del comune di Castel Volturno per un vizio formale delle stesse, non ha tenuto conto del contesto di grave danno all'ambiente e alla salute, del principio di precauzione e della complessa vicenda procedimentale attivata per la bonifica delle aree.*").

⁶ E infatti l'art. 191, comma 2, TFUE (inserito nel Titolo XX "Ambiente"), nel prevedere che "*La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela (...). Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva (...)*", ben si presta ad essere letto nel senso che il principio che esso pone debba valere non soltanto per le amministrazioni, ma anche per lo stesso legislatore: in proposito, si veda ad esempio Corte Costituzionale 17 marzo 2006, n. 116 in materia di OGM, che – nel giudicare infondata la censura di incostituzionalità proposta dalla Regione Marche con riferimento alla normativa statale di cui agli artt. 1 e 2 del D.L. n. 279/1994 (volta a porre i principi per la coesistenza tra colture transgeniche), in quanto ritenuta rientrante nella materia dell'ambiente riservata alla legislazione esclusiva dello Stato – ha affermato che "*l'imposizione di limiti all'esercizio della libertà di iniziativa economica, sulla base dei principi di prevenzione e precauzione nell'interesse dell'ambiente e della salute umana, può essere giustificata costituzionalmente solo sulla base di «indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi, di norma nazionali o sovranazionali, a ciò deputati, dato l'essenziale rilievo che, a questi fini, rivestono gli organi tecnico scientifici» (sentenza n. 282 del 2002). Inoltre, l'elaborazione di tali indirizzi non può che spettare alla legge dello Stato, chiamata ad individuare il «punto di equilibrio fra esigenze contrapposte» (sentenza n. 307 del 2003), che si imponga, in termini non derogabili da parte della legislazione regionale, uniformemente sull'intero territorio nazionale (sentenza n. 338 del 2003)*".

⁷ Il D.Lgs. n. 104/2017 ha, fra l'altro, aggiunto all'elenco delle attività da sottoporre a VIA in base all'Allegato II alla parte II del D.Lgs. n. 152/2006 (progetti di competenza statale) "*i rischi geofisici attraverso l'uso della tecnica airgun o esplosivo*".

al D.Lgs. n. 145/2015, recante “Attuazione della direttiva 2013/30/UE sulla sicurezza delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi e che modifica la direttiva 2204/35/CE”⁸;

- le attività cui essa dà luogo sono di norma certamente idonee a “perturbare” l’ambiente in cui esse vengono condotte, ma non sempre è agevole fornire un’evidenza scientifica, in termini di nesso di causalità, dei danni all’ambiente che possono conseguirne, e

- all’interesse alla tutela ambientale si contrappone, in questo settore, un interesse (anche) pubblico da sempre particolarmente forte, ossia quello alla produzione di energia, che in taluni momenti ha ricevuto una protezione molto intensa anche a livello normativo: cfr, ad esempio, l’art. 38, comma 1, del D.L. n. 133/2014, conv. in L. n. 164/2014 (richiamato anche dalle amministrazioni resistenti nel primo grado del giudizio conclusosi con la sentenza qui in commento) che, nella versione rimasta in vigore fino alle modifiche apportate dalla L. n. 208/2015 stabiliva che “Al fine di valorizzare le risorse energetiche nazionali e garantire la sicurezza degli approvvigionamenti del Paese, le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale rivestono carattere di interesse strategico e sono di pubblica utilità, urgenti e indifferibili.”.

3. Nel caso oggetto della sentenza in esame, come si diceva, il giudice amministrativo è stato chiamato a valutare il rispetto del principio di precauzione da parte di alcuni decreti di compatibilità ambientale ai fini VIA, emessi dal Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (di seguito anche “MATTM”) con riferimento ai progetti per

⁸ Per un quadro delle fonti di diritto internazionale disciplinanti, al 2012, le attività *offshore* cfr. E. SESSA, *Sfruttamento minerario e tutela dell’ambiente marino. Ricostruzione dei principi generali in materia di responsabilità degli Stati nella prassi internazionale recente*, in questa *Rivista*, 2012, p. 535 e segg.; con specifico riferimento al principio di precauzione l’Autore evidenzia in particolare che “In applicazione dei principi dello sviluppo sostenibile e dell’obbligo di tutela dell’ambiente in quanto valore globale della Comunità, sono in via di formazione alcune norme di carattere generale suscettibili di applicazione anche all’attività di esplorazione ed estrazione di idrocarburi in mare, fra cui quella che ha introdotto l’obbligo di presentare una preventiva valutazione di impatto ambientale a tutti gli Stati potenzialmente interessati in caso di attività economiche che rischiano di determinare un significativo danno transfrontaliero (Principio 17 della Dichiarazione finale della Conferenza di Rio de Janeiro; articolo 198 della UNCLOS); dall’obbligo generale di prevenzione dell’inquinamento discende inoltre il “principio dell’approccio precauzionale”, che prevede l’anticipazione di misure idonee ad anticipare, prevenire e monitorare i rischi di danni ambientali gravi e irreversibili causati dall’attività umana, anche in assenza di certezze scientifiche”.

l'effettuazione della prima fase del programma dei lavori di taluni permessi di ricerca di idrocarburi (fase consistente nella ricerca sismica con tecnica *air-gun* con rilevamento sismico 2D).

I suddetti decreti (e relativi pareri positivi con prescrizioni della Commissione Tecnica di Valutazione Impatto Ambientale VIA-VAS) sono infatti stati impugnati dal Comune di Ostuni innanzi al TAR Lazio anche, *inter alia*, per asserita violazione del principio di precauzione, ravvisata dal Comune di Ostuni nella circostanza che le autorità competenti (MATTM e Commissione Tecnica di Verifica dell'Impatto Ambientale VIA-VAS) avevano escluso a priori la c.d. "opzione zero" ed omesso la valutazione del rapporto costi-benefici nonostante l'incertezza sui rischi che l'attività in questione avrebbe potuto produrre; il motivo di ricorso, disatteso dai giudici di primo grado, è stato quindi riproposto dal Comune in appello.

Al riguardo, il Consiglio di Stato ha tuttavia confermato (sia pure sulla base di un percorso argomentativo parzialmente diverso, e non sempre del tutto lineare dal punto di vista espositivo) quanto deciso dai giudici di primo grado.

In particolare, richiamata la natura ampiamente discrezionale del giudizio di compatibilità ambientale che lo rende sindacabile solo per manifesta illogicità e abnormità, e precisato che il principio di precauzione non conduce automaticamente a vietare ogni attività che, in via di mera ipotesi, si assuma foriera di eventuali rischi per la salute delle persone e dell'ambiente privi di ogni riscontro oggettivo e verificabile (richiedendosi che la sussistenza di tali rischi sia valutata alla stregua dell'attuale stato delle conoscenze scientifiche disponibili e di un giudizio scientificamente attendibile), il Consiglio di Stato ha ritenuto le censure proposte inammissibili in quanto attinenti a profili di merito e comunque infondate, tenuto conto delle numerose prescrizioni imposte dalla Commissione (proprio in ossequio al principio di massima precauzione) al fine di prevenire i rischi in concreto rilevati, attinenti ai possibili impatti cumulativi delle operazioni autorizzate dai decreti impugnati.

4. La pronuncia in esame conferma il ruolo preminente dell'amministrazione (in tema di valutazione di impatto ambientale così come nell'applicazione del principio di precauzione in genere) nell'accertamento scientifico dei possibili rischi e nell'individuazione delle adeguate misure precauzionali, e la tendenza del giudice amministrativo a valutare le relative censure solo laddove le valutazioni operate dall'amministrazione

sul fronte della sussistenza dei rischi e/o delle misure precauzionali adottate si palesino affette da vizi macroscopici di illogicità/contraddittorietà rilevabili *ictu oculi*.

Al riguardo, si può rilevare che la descritta tendenza del giudice amministrativo ad arrestarsi ai vizi macroscopici (seguita anche in altre pronunce rese in materia di idrocarburi)⁹ è pienamente coerente con la posizione espressa dal diritto comunitario (ed in particolare dalla Commissione nella Comunicazione sul principio di precauzione COM(2000)1final del 2 febbraio 2000) a proposito della natura discrezionale della fase della valutazione delle misure precauzionali da adottare¹⁰; per quanto riguarda invece la fase di individuazione e accertamento del rischio, il diritto comunitario – nel richiedere all'amministrazione un accertamento “scientificamente riscontrabile” e suffragato dalle relative evidenze – configura un'attività amministrativa teoricamente ri-verificabile, in tutti i suoi passaggi, anche in sede giudiziale.

È vero peraltro che il confine qui risulta in sé labile, posto che non si richiede che l'analisi scientifica fornisca “prova piena” del nesso causale fra l'attività e la compromissione del bene ambiente, e si finirebbe pertanto per ricadere in un accertamento dai connotati molto simili a quelli che sono caratterizzati da discrezionalità tecnica (rispetto al quale, come noto, attualmente la giurisprudenza interna tende per lo più ad ammettere la possibilità di un sindacato di tipo c.d. “debole”, che consente il controllo c.d. intrinseco solo nelle ipotesi in cui il controllo c.d. estrinseco abbia dato esito negativo).

Accade così che – anche a fronte di un ricorso volto a denunciare una sottovalutazione, da parte dell'amministrazione, di un rischio per l'ambiente – il giudice amministrativo finisca per fondare il suo *decisum* non tanto su una ri-verifica dell'accertamento del rischio operato da parte dell'amministrazione, quanto piuttosto sul riscontro della sua non-illogicità, accompagnata dalla presenza di prescrizioni contenenti misure pre-

⁹ Cfr. ad esempio Cons. Stato, sez. VI, 31 agosto 2016, n. 3767, confermativa della pronuncia del TAR Lazio – Roma, sez. I, 3 giugno 2015, n. 7782, e Cons. Stato, sez. V, 18 maggio 2015, n. 2495, che ha riformato in parte la sentenza del TAR Abruzzo – Pescara, sez. I, 22 maggio 2014, n. 229.

¹⁰ Al riguardo, la comunicazione in discorso precisa infatti che “quando la Commissione o qualunque altra istituzione comunitaria dispone di un ampio potere discrezionale, in particolare per quanto riguarda la natura e la portata delle misure adottate, il controllo del giudice comunitario deve limitarsi a esaminare se l'esercizio di tale potere non è stato inficiato da errore manifesto o da uno sviamento di potere o se l'istituzione non ha manifestamente oltrepassato i limiti del suo potere di apprezzamento”.

cauzionali (queste sì discrezionali, e quindi sicuramente sindacabili solo sotto il profilo della loro manifesta illogicità/incongruenza) volte a proteggere il bene ambiente rispetto al rischio in questione¹¹.

LAURA CORTI

* * *

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV – 28 febbraio 2018, n. 1229 – Pres. Griffi, Est. Forlenza – Regione Veneto (avv.ti Manzi, Mio, Zanon, Zampieri) c. Contarina S.p.A. (avv.ti Lamberti e Fonderico).

Rifiuti – Art. 184 ter D.Lgs. n. 152/2006 – Cessazione della qualifica di rifiuto – Disciplina normativa – Potestà regolamentare regionale – Esclusione.

Ai sensi dell'articolo 184 ter decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152, la disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto deve intendersi riservata alla normativa comunitaria ovvero, nella sola ipotesi di assenza di previsioni comunitarie, alla potestà regolamentare statale, da esercitarsi ai sensi dell'articolo. 17, comma 3, legge 23 agosto 1988, n. 400, previa valutazione "caso per caso" e notifica alla Commissione europea. È quindi escluso che le Regioni nonché le altre articolazioni interne dello Stato possano stabilire criteri specifici per la cessazione della qualifica di rifiuto nell'ambito delle procedure finalizzate al rilascio delle autorizzazioni per l'esercizio delle singole attività.

La regione non può decidere quando un rifiuto non è più rifiuto.

Con la sentenza in commento il Consiglio di Stato interviene sulla que-

¹¹ Per un *iter* logico piuttosto simile cfr., ad esempio, Cons. Stato, sez. VI, 31 agosto 2016, n. 3767, citata alla nota n. 9 che precede, che ha confermato la pronuncia di primo grado (che aveva respinto un ricorso proposto da taluni Comuni e associazioni ambientaliste avverso il rilascio di talune concessioni di coltivazione di idrocarburi e relativi pareri VIA) argomentando per un verso che gli studi di impatto ambientale e di incidenza presentati dall'istante "sulla base di valutazioni tecnico-discrezionali rispetto alle quali non emergono profili di inattendibilità o erroneità, hanno escluso, sia con riferimento alla fase di cantiere che durante quella di esercizio, l'esistenza di perturbazioni, anche sotto il profilo del ragionevole dubbio, in grado di pregiudicare le finalità conservative dei suddetti siti", e per altro verso che "Peraltro, le esigenze sottese al principio di precauzione sono state nella specie soddisfatte attraverso la previsione di specifiche prescrizioni di tutela che dimostrano la centralità assunta in sede istruttoria dalle questioni di tutela ambientale".

stione del riparto di competenze in tema di determinazione della cessazione della qualifica di rifiuto – il cd. “*end of waste*” – tra i diversi livelli di governo coinvolti, ovvero tra quello comunitario e quello statale (e all’interno di quest’ultimo, tra le singole articolazioni in cui lo Stato si compone)¹.

E lo fa con una pronuncia lineare nei passaggi argomentativi ma probabilmente troppo sintetica visti i molteplici profili di riflessione posti all’attenzione del Giudice amministrativo e, soprattutto, tenuto conto della centralità della questione dibattuta. Definire i soggetti e le procedure attraverso le quali debba determinarsi la cessazione della qualifica di rifiuto di una determinata tipologia di materiale significa, infatti, delineare l’ambito oggettivo stesso di applicazione di tutta la normativa di settore, con ricadute anche sotto il profilo penalistico².

Nel caso di specie, una società che gestiva un impianto già autorizzato allo svolgimento di un’attività sperimentale per il trattamento ed il recupero di rifiuti urbani ed assimilabili aveva richiesto alla Regione Veneto una modifica dell’autorizzazione vigente, affinché talune frazioni recuperate da un particolare processo di sanificazione venissero qualificate come materie prime secondarie, senza attribuzione di alcun codice CER.

Senza addentrarci negli specifici aspetti in fatto, ciò che rileva ai fini del presente commento è che il Giudice amministrativo è stato chiamato a pronunciarsi sulla legittimità di un diniego opposto dalla Regione Veneto, la quale dichiarava la propria incompetenza a definire i criteri in base ai quali classificare, quali Materie Prime Secondarie (aventi lo status di EoW/“fine-rifiuto”), alcune frazioni riciclate prodotte dal trattamento di materiale assorbente e, quindi, fino a quel momento, classificati come rifiuti³.

¹ Sul punto si veda, da ultimo, A. MURATORI, *Una doccia fredda dal Consiglio di Stato sulla competenza delle Regioni a sancire l’end of waste mediante provvedimenti autorizzativi*, in *Ambiente e sviluppo*, 2018, 4, p. 225.

² Sul punto si veda Cass. pen., sez. III, 12 giugno 2014, n. 40789, con ampia nota ricostruttiva e di commento di A. ZACCHIA, *Cessazione della qualifica di rifiuto: i presupposti dell’attività di recupero e della autorizzazione*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2015, 7, p. 429. Si rinvia altresì a Cass. pen., sez. III, 1 gennaio 2015, n. 41075.

³ In sostanza, la società ricorrente chiedeva una modifica della propria autorizzazione integrata ambientale che portasse a qualificare talune operazioni di recupero – già consentite come “R12” – come attività di recupero “R3”, finalizzate alla produzione di materie prime secondarie, propedeutica a classificare le frazioni ottenute a valle del processo di recupero come un “fine-rifiuto”.

Il diniego regionale veniva fondato sostanzialmente sul parere reso dalla Commissione tecnica, a parere della quale il quadro normativo di riferimento non avrebbe contemplato ad oggi la discrezionalità dell'amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione di definire criteri specifici per la cessazione della qualifica del rifiuto, essendo tale competenza riservata esclusivamente a regolamenti comunitari ovvero a decreti del Ministero dell'Ambiente.

Tale posizione veniva ritenuta illegittima dai Giudici di primo grado che, con la sentenza impugnata, riconoscevano l'obbligo della Regione di pronunciarsi, all'esito di apposito procedimento autorizzativo, in merito alla definizione dei criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto⁴.

Con una pronuncia di segno diametralmente opposto, il Consiglio di Stato ribadisce la competenza regolamentare esclusiva dello Stato, sebbene limitatamente a quelle categorie di prodotti non regolamentati a livello comunitario, escludendo così qualsiasi interferenza da parte delle Regione o delle articolazioni interne di cui lo Stato si compone.

Ebbene, la complessità della questione è in parte dovuta all'intersecarsi di più livelli normativi ma, soprattutto, alla generale difficoltà di tradurre nell'ordinamento nazionale norme di derivazione comunitaria.

In questo senso si fa riferimento alla disposizione cardine sul tema che è rappresentata dall'art. 6 della direttiva sui rifiuti n. 2008/98/CE, secondo cui taluni rifiuti specifici cessano di essere tali quando siano sottoposti ad un'operazione di recupero, incluso il riciclo, e soddisfino criteri specifici da elaborare⁵ conformemente alle seguenti condizioni:

- a) la sostanza o l'oggetto è comunemente utilizzata/o per scopi specifici;
- b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto;
- c) la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti; e
- d) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà ad impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana.

Il comma 4 specifica poi che “*se non sono stati stabiliti criteri a livello comunitario (...), gli Stati membri possono decidere, caso per caso, se un de-*

⁴ TAR Veneto, Sez. III, 28 dicembre 2016, n. 1422, in *Ambiente e Sviluppo*, 2017, 3, p. 210.

⁵ I criteri includono, se necessario, valori limite per le sostanze inquinanti e tengono conto di tutti i possibili effetti negativi sull'ambiente della sostanza o dell'oggetto.

*terminato rifiuto abbia cessato di essere tale tenendo conto della giurisprudenza applicabile. Essi notificano tali decisioni alla Commissione*⁶.

Tale disposizione è stata recepita nel nostro ordinamento dall'art. 184 *ter* D.Lgs. n. 152/2006 che, a sua volta, ha stabilito che i criteri specifici che una sostanza deve soddisfare per poter cessare la qualifica di rifiuto “sono adottati in conformità a quanto stabilito dalla disciplina comunitaria ovvero, in mancanza di criteri comunitari, caso per caso per specifiche tipologie di rifiuto attraverso uno o più decreti del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n.400”⁷.

⁶ Da questo punto di vista i regolamenti comunitari intervenuti a definire i criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto sono stati indubbiamente pochi:

- Regolamento n. 333/2011, riferito ad “alcuni tipi di rottami metallici”;
- Regolamento n. 1179/2012, riferito ai “rottami di vetro”;
- Regolamento n. 333/2011, riferito ai “rottami di rame”.

⁷ Il testo integrale della disposizione prevede che: “1. Un rifiuto cessa di essere tale, quando è stato sottoposto a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo, e soddisfa i criteri specifici, da adottare nel rispetto delle seguenti condizioni:

- a) la sostanza o l'oggetto è comunemente utilizzato per scopi specifici;
- b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto;
- c) la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti;
- d) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana.

2. L'operazione di recupero può consistere semplicemente nel controllare i rifiuti per verificare se soddisfano i criteri elaborati conformemente alle predette condizioni. I criteri di cui al comma 1 sono adottati in conformità a quanto stabilito dalla disciplina comunitaria ovvero, in mancanza di criteri comunitari, caso per caso per specifiche tipologie di rifiuto attraverso uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400. I criteri includono, se necessario, valori limite per le sostanze inquinanti e tengono conto di tutti i possibili effetti negativi sull'ambiente della sostanza o dell'oggetto.

3. Nelle more dell'adozione di uno o più decreti di cui al comma 2, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui ai decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio in data 5 febbraio 1998, 12 giugno 2002, n. 161, e 17 novembre 2005, n. 269 e l'art. 9-bis, lett. a) e b), del decreto-legge 6 novembre 2008, n. 172, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 2008, n. 210. La circolare del Ministero dell'ambiente 28 giugno 1999, prot. n. 3402/V/MIN si applica fino a sei mesi dall'entrata in vigore della presente disposizione.

4. Un rifiuto che cessa di essere tale ai sensi e per gli effetti del presente articolo è da computarsi ai fini del calcolo del raggiungimento degli obiettivi di recupero e riciclaggio stabiliti dal presente decreto, dal decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 209, dal decreto legislativo 25 luglio 2005, n. 151, e dal decreto legislativo 120 novembre 2008, n. 188, ovvero dagli atti di recepimento di ulteriori normative comunitarie, qualora e a condizione che siano soddisfatti i requisiti in materia di riciclaggio o recupero in essi stabiliti.

5. La disciplina in materia di gestione dei rifiuti si applica fino alla cessazione della qualifica di rifiuto”.

L'art. 184 *ter*, comma 3, T.U.A. prevede poi che, nelle more dell'adozione dei predetti decreti⁸, i criteri EoW possano essere stabiliti esclusivamente seguendo tre percorsi alternativi:

(i) i decreti ministeriali elencati nel comma 3 dell'art. 184 *ter*, concernenti le cd. procedure autorizzative semplificate;

(ii) gli accordi di programma ai sensi dell'art. 9-*bis*, lett. b), del D.L. 6 novembre 2008, n. 172, convertito dalla legge 30 dicembre 2008, n. 210;

(iii) le procedure autorizzative ordinarie, ai sensi dell'art. 9 *bis*, lett. a), del D.L. 6 novembre 2008, n. 172, convertito dalla legge 30 dicembre 2008, n. 210.

Rispetto a tale quadro normativo, il Giudice amministrativo appare oggi sostanzialmente diviso: da una parte quello di primo grado si è manifestato più permissivo rispetto alla “costrizione” imposta dalla scarsa produzione normativa, sia comunitaria che nazionale⁹; dall'altro, invece, il Consiglio di Stato ha fatto propria una posizione indubbiamente più garantista e rigorosa.

Così, secondo il Giudice di primo grado, *“la mancanza di regolamenti comunitari o di decreti ministeriali relativi alle procedure di recupero di determinati rifiuti, lungi dal precludere sic et simpliciter il potere dell'Autorità competente di valutare comunque, caso per caso, l'eventuale rilascio (nel rispetto delle quattro condizioni previste dall'art. 184-ter, co. 1, d.lgs. n. 152/2006) delle relative autorizzazioni, comporta al contrario il potere e il dovere appunto di procedere ad una analisi, ad una valutazione e ad una decisione casistica, rilasciando l'autorizzazione integrata ambientale qualora la sostanza che si ottiene dal trattamento e dal recupero del rifiuto*

⁸ Che, anche a livello nazionale, la produzione normativa sul punto è stata alquanto scarna. Si segnalano ad oggi:

- il D.M. 14 febbraio 2013, n. 22, *“recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto di determinate tipologie di combustibili solidi secondari (CSS)”*;

- il D.M. 28 marzo, n. 69, relativo ai conglomerati bituminosi e pubblicato in Gazzetta Ufficiale soltanto il 18 giugno 2018 (n. 139).

Uno schema di regolamento elaborato dal Ministero dell'Ambiente in materia di gomma vulcanizzata derivante dai pneumatici fuori uso (Pfu) risulta ancora in sospeso nonostante la notifica alla Commissione europea, alla quale è stato notificato nel novembre scorso, e rispetto al quale il Consiglio di Stato ha di recente chiesto chiarimenti.

⁹ Si veda Tar Lombardia, sez. III, sent. 26 ottobre 2016 n. 1958, con commento di A. MURATORI, *End of waste: un saggio Giudice amministrativo indica una via per gestire più efficacemente il tema*, in *Ambiente e sviluppo*, n. 12, 2016.

soddisfi le quattro condizioni” di cui al primo comma della citata disposizione¹⁰.

Questa conclusione appare altresì in linea con la circolare del Ministero dell’Ambiente 1 luglio 2016 (prot. n. 10045)¹¹, secondo cui “*ne consegue in capo alle Regioni – ad agli enti dalle stesse delegati – la facoltà di definire tali criteri in sede di rilascio delle autorizzazioni di cui agli artt. 208, 209 e 211 del decreto legislativo 3 aprile 2006, sempre che, per la stessa tipologia di rifiuto, tali decreti non siano stati definiti con regolamento comunitario o con un decreto ministeriale emanato ai sensi del comma 2, del citato articolo 184-ter*”¹².

Rispetto a questa ricostruzione, la pronuncia del Consiglio di Stato in commento appare dirompente nella misura in cui precisa che, per ciò che concerne la possibile cessazione “caso per caso” della qualifica di ri-

¹⁰ Questa interpretazione è più coerente con il principio di preminenza del diritto comunitario che imporrebbe allo Stato membro nel suo insieme – dunque in tutte le sue articolazioni, ivi comprese le amministrazioni – di dare piena efficacia alla normativa sovranazionale (Consiglio di Stato, Sez. VI, 23 maggio 2006, n. 3072; TAR Lombardia, Milano, Sez. III, 19 aprile 2013, n. 999).

Peraltro, la Guida all’interpretazione delle disposizioni chiave della direttiva 2008/98/CE sui rifiuti (“*Guidance on the interpretation of the key provisions of Directive 2008/98/EC on waste*”), proprio con riferimento all’interpretazione dell’art. 6, comma 4, citato, ha statuito che “*nel caso in cui i criteri di EoW non dovessero essere stati stabiliti a livello comunitario (art.6(4) Direttiva Rifiuti), gli Stati membri possono decidere a livello nazionale se certi rifiuti possono cessare di essere rifiuti. Ciò può riferirsi a classi di materiali recuperati da rifiuti o a casi singoli. Nelle loro decisioni, gli Stati membri (questo significa a qualsiasi livello all’interno dello Stato membro a cui è affidato il compito di sviluppare tali criteri nell’ambito dell’organizzazione amministrativa) sono vincolati dalle direttive applicabili e sono tenuti a tenere conto della giurisprudenza della GUCE - sottolineatura aggiunta). Pertanto, l’articolo 6, comma 4, della direttiva 2008/98/CE, va certamente interpretato nel senso di attribuire il compito di stabilire i Criteri EoW nei singoli casi allo Stato membro, in tutte le sue articolazioni, incluse le Regioni (a ciò delegate dallo stesso Stato membro) e gli enti eventualmente delegati dalle stesse Regioni per le procedure di autorizzazione, qualora essi non siano già fissati a livello europeo*”.

Una diversa lettura si porrebbe in contrasto con il principio dell’“*effet utile*”. L’effetto utile dell’EoW, e in particolare dell’art. 6, comma 4, cit. sarebbe indebolito se dalla definizione dei criteri EoW fossero escluse le varie articolazioni territoriali competenti esistenti all’interno di uno Stato membro.

¹¹ Chiamato a pronunciarsi sulla questione se l’entrata in vigore del nuovo art. 216, comma 8 *sexies*, D.Lgs. n. 152/2006 avesse modificato le modalità di individuazione dei criteri di cessazione della qualifica di rifiuto ovvero il riparto di competenze definite dall’art. 184 *ter* del medesimo decreto.

¹² In merito alla predetta circolare, la sentenza in commento si limita a precisare laconicamente che “*non possono assumere rilevanza eventuali diverse considerazioni desumibili da circolari emanate dal Ministero dell’Ambiente, cui compete, più propriamente, l’esercizio del potere regolamentare in materia*”.

fiuto in assenza di criteri comunitari, occorre distinguere tra una disciplina “a regime” e una disciplina “transitoria”.

La prima riserva allo Stato (e precisamente a regolamenti del Ministero dell’Ambiente) l’individuazione di specifiche tipologie di rifiuto, prevedendosi altresì – se necessario – valori limite per le sostanze inquinanti e considerando i possibili effetti negativi sull’ambiente della sostanza o dell’oggetto.

La seconda – la disciplina transitoria – si fonda su una serie di disposizioni, anche di rango diverso, di cui deve riaffermarsi la vigenza nelle more dell’adozione dei regolamenti ministeriali¹³.

Sicché, a parere del Consiglio di Stato, sarebbe la stessa disciplina comunitaria ad escludere alcun potere di valutazione “caso per caso” in favore di enti e/o organizzazioni interne allo Stato, riservandolo esclusivamente allo Stato medesimo, posto che la predetta valutazione non può che intervenire, ragionevolmente, se non con riferimento all’intero territorio di uno Stato membro¹⁴.

Ciò è quanto ha fatto il legislatore statale, attribuendo tale potere al Ministero dell’Ambiente ed, anzi, fornendo una lettura del “caso per caso” non già riferito al singolo materiale da esaminare ed (eventualmente) de-

¹³ Tuttavia con le precisazioni che seguono. La lett. a) dell’art. 9 bis prevede che “fino alla data di entrata in vigore del decreto di cui all’articolo 181-bis, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, le caratteristiche dei materiali di cui al citato comma 2 si considerano altresì conformi alle autorizzazioni rilasciate ai sensi degli articoli 208, 209 e 210 del medesimo decreto legislativo n. 152 del 2006, e successive modificazioni, e del decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59”. A parere del Consiglio di Stato, “in disparte ogni considerazione in ordine alla intervenuta abrogazione dell’art. 181-bis ed alla introduzione dell’art. 184-ter del d. lgs. n. 152/2006, occorre osservare che la disposizione citata prende in considerazione i materiali (di cui al c. 2 dell’art. 181-bis) per dichiararli “conformi” alle autorizzazioni già rilasciate (in linea con il dichiarato carattere emergenziale e transitorio della disposizione medesima), ma non attribuisce un potere di declassificazione ex novo in sede di rilascio di nuove autorizzazioni; né, d’altra parte, un potere così conformato potrebbe essere ritenuto conforme al quadro normativo di livello comunitario e costituzionale”.

¹⁴ Nel corpo della pronuncia è dato leggersi: “se, in linea generale, la disciplina della cessazione della qualifica di “rifiuto” è riservata alla normativa comunitaria, nondimeno questa ha consentito che, in assenza di proprie previsioni, gli Stati membri possano valutare caso per caso tale possibile cessazione – si ripete, solo in assenza di indicazioni comunitarie e, dunque, non in contrasto con le stesse – dandone informazione alla Commissione.

Il destinatario del potere di determinare la cessazione della qualifica di rifiuto è, per la Direttiva, lo “Stato”, che assume anche obbligo di interlocuzione con la Commissione.

La stessa Direttiva UE, quindi, non riconosce il potere di valutazione “caso per caso” ad enti e/o organizzazioni interne allo Stato, ma solo allo Stato medesimo, posto che la predetta valutazione non può che intervenire, ragionevolmente, se non con riferimento all’intero territorio di uno Stato membro”.

classificare con specifico provvedimento amministrativo, bensì inteso come “tipologia” di materiale da esaminare e rendere oggetto di più generale previsione regolamentare, a monte dell’esercizio della potestà provvedimentoale connessa ad una singola e specifica procedura autorizzatoria.

D’altra parte, la previsione della competenza statale in materia di declassificazione “caso per caso” del rifiuto appare del tutto coerente, oltre che con la citata direttiva UE, anche con l’art. 117, comma secondo, lett. s) della Costituzione che, come è noto, attribuisce alla potestà legislativa esclusiva (e, dunque, anche alla potestà regolamentare statale), la tutela dell’ambiente e dell’ecosistema.

È del tutto evidente che, laddove si consentisse ad ogni singola Regione di definire, in assenza di normativa UE, cosa è da intendersi o meno come rifiuto ne risulterebbe vulnerata la ripartizione costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni.

Da questo punto di vista, come detto innanzi, la pronuncia che ci occupa si segnala per la schematica linearità con cui si tenta di mettere un punto fermo sulla questione, probabilmente anche al fine di stoppare sul nascere ‘derive’ incontrollate da parte dei Giudici di primo grado.

Tuttavia, sotto altro profilo, nella medesima sentenza il Consiglio di Stato ha rinunciato a precisare come e se l’interpretazione ivi sostenuta si concili in qualche modo con la strategia di realizzazione della cd. “economia circolare/società del riciclo”, attualmente oggetto di varie iniziative politiche e legislative a livello UE e nazionale¹⁵.

In questa direzione deve certamente salutarsi con favore la comunicazione del 16 marzo scorso con cui il Ministero dell’Ambiente ha trasmesso al Consiglio di Stato uno schema di regolamento sulla cessazione della qualifica di rifiuto proprio per i materiali derivanti dal trattamento dei prodotti assorbenti per la persona (cd. “Pap”)¹⁶.

¹⁵ In questo contesto, la nozione di “*End of Waste*” rappresenta, certamente, uno dei principali strumenti per la realizzazione della cd. economia circolare, primario obiettivo dell’Unione europea. La realizzazione di una “società del riciclo” sarà infatti possibile solamente quando le materie prime secondarie, risultanti da un riciclo o recupero di alta qualità, in forza dell’EoW possano nuovamente essere introdotte sul mercato ed essere in grado di competere con le materie prime vergini. Ciò a sua volta sarà possibile solo qualora sia accordato alle une il medesimo *status* giuridico delle altre, ossia quello di prodotto.

¹⁶ Dopo il parere del Consiglio di Stato, lo schema di regolamento sarà trasmesso alla Commissione europea, ai sensi della direttiva 2015/1535/UE. Decorso il periodo di *stand-still* senza che la Commissione sollevi obiezioni, il regolamento potrà essere finalmente adottato.

Se non altro la questione che ha impegnato i giudici amministrativi di primo e secondo grado ha trovato una sua possibile soluzione, sebbene al di fuori delle aule di giustizia.

ROBERTO GUBELLO

* * *

T.R.G.A. TRENTO, Sez. Un. – 13 aprile 2018, n. 86 – Pres. *Vigotti*; Est. Polidori – Fedrigoni S.p.A. (avv.ti Peres e Kiniger) c. Provincia autonoma di Trento (avv.ti Pedrazzoli, Spinelli e Azzolini) e Agenzia provinciale per la protezione dell’ambiente ed il Comune Di Arco (n.c.)

AIA – Differenza tra materie prime e sostanze – Non sussiste – Conseguenze. AIA – Comunicazione delle modifiche – Destinatario – La Provincia è l’autorità competente.

Ai fini dell’applicazione della disciplina in materia di Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) e in particolare degli obblighi di comunicazione di cui all’articolo 29 nonies decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, deve riconoscersi l’equiparazione del trattamento normativo delle “materie prime” e delle “sostanze; pertanto legittimamente la circolare del 31 agosto 2017 della Provincia autonoma di Trento, prevede gli stessi obblighi di comunicazione in caso di modifiche delle “materie prime”, delle “materie ausiliarie” e delle “sostanze” che determinino potenziali variazioni quali-quantitative delle emissioni in aria ed in acqua rispetto a quanto autorizzato.

Nella disciplina dell’AIA l’autorità competente destinataria delle comunicazioni di modifica è solo la Provincia ed è illegittima la circolare del 31 agosto 2017 della Provincia autonoma di Trento nella parte in cui impone al gestore la comunicazione anche al Comune territorialmente competente.

Materie prime e sostanze sono equiparate ai fini della disciplina dell’AIA: legittima la circolare della Provincia di Trento che non le distingue.

Il Tribunale di Giustizia Amministrativa di Trento, come già è accaduto più volte in passato, ci propone un’interessante pronuncia in mate-

ria di Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA), basata su notazioni di carattere tecnico-giuridico di rilevanza obiettiva e di importanza anche pratica per i gestori degli stabilimenti soggetti ad AIA.

I giudici di Trento, pur prendendo in considerazione la sottile distinzione tra “materia prima” e “sostanza” proposta dall’impresa ricorrente, che mirava ad un alleggerimento dei propri oneri burocratici, concludono per l’interpretazione tradizionale della normativa in materia di AIA in omaggio al principio di precauzione che pone a carico del gestore una serie di adempimenti e oneri, a volte lunghi e laboriosi, precisando che i medesimi sono comunque giustificati ove vi sia effettiva e dimostrata correlazione con un impatto di carattere ambientale. Sulla base di queste argomentazioni, i giudici trentini comunque giungono ad una piccola semplificazione, escludendo la necessità di informare in modo ufficiale anche il Comune delle modifiche non sostanziali dell’AIA e, pertanto, annullano – solo in una piccola parte – la circolare della Provincia di Trento emanata l’estate scorsa allo scopo di fornire chiarimenti e precisazioni applicative in materia di modifiche.

La decisione, quindi, pur non presentando un’impronta rivoluzionaria, appare interessante per la disamina della disciplina in materia di AIA e delle sue diverse sfumature.

La vicenda riguarda una delle storiche e più importanti cartiere italiane, la Fedrigoni, la quale ha iniziato ad inizio del 2017 una lunga battaglia giudiziaria contro il Servizio Autorizzazioni e valutazioni ambientali (SAVA) della Provincia di Trento, che le aveva contestato – su segnalazione di ARPA – la mancata comunicazione di una modifica non sostanziale dell’autorizzazione, in relazione alla variazione delle materie prime utilizzate nel proprio stabilimento di Arco, appunto soggetto ad AIA.

La vicenda iniziale si è conclusa in favore della Fedrigoni che ha ottenuto, con la sentenza n. 300 del 10 novembre 2017 del medesimo Tribunale Amministrativo, l’annullamento per difetto di motivazione¹ della

¹ La decisione n. 300 del 10 novembre 2017 motiva l’accoglimento sulla base del fatto che nel provvedimento provinciale “*non è stato specificato perché le materie prime utilizzate nel ciclo produttivo, rinvenute nel corso del sopralluogo e non contemplate nell’AIA, possano comportare una variazione significativa delle caratteristiche qualitative delle emissioni*”. In realtà il Tribunale conferma come una parte della decisione fosse basata proprio sulla circolare impugnata nel secondo ricorso.

diffida emessa dalla Provincia (proprio dal medesimo SAVA) sulla base della contestazione elevata da ARPA che aveva rilevato la violazione del primo comma dell'art. 29 *nonies* del Testo Unico Ambientale².

La decisione in commento si pronuncia, invece, sul secondo ricorso della Fedrigoni – proposto *medio tempore* nell'attesa della prima sentenza – contro la circolare interpretativa del 31 agosto 2017 emessa dalla stessa Provincia allo scopo di fornire chiarimenti applicativi e di omogeneizzare i comportamenti dei gestori in relazione agli adempimenti relativi alle diverse tipologie di modifiche dell'AIA.

L'interesse per l'interprete si concentra sulla diffusa trattazione delle tesi contrapposte, da un lato della ricorrente e dall'altro lato della Provincia, che approfondiscono la disciplina in oggetto e forniscono un'esegesi delle norme nazionali di diretta derivazione dal diritto comunitario, che vale la pena di commentare, premettendo qualche informazione generale in relazione alla forma e al contenuto dell'autorizzazione integrata ambientale.

Il provvedimento di AIA è di norma costituito, oltre che della parte puramente provvedimentale, di una parte descrittiva tecnica che si spiega in decine e decine di pagine, costituita dal c.d. "rapporto istruttorio" nel quale, oltre alla descrizione delle lavorazioni, si indicano dettagliatamente le "materie prime" e le "materie ulteriori" utilizzate dal gestore per l'attività e, naturalmente, le diverse tipologie di emissioni derivanti dalle operazioni svolte all'interno dello stabilimento.

Più precisamente, secondo l'art. 29 ter del Testo Unico Ambientale, (il D.Lgs. 152 del 2006 che, con la modifica del decreto legislativo 29 giugno 2010, n. 128, ha introdotto il Titolo III *bis* alla Parte Seconda e gli articoli da 29 *bis* a 29 *quattordices* proprio per disciplinare nell'ambito del testo unico la disciplina c.d. IPPC – *Integrated Pollution Prevention and Control*), la domanda di AIA deve indicare – tra l'altro – (comma 1 lettera b) la descrizione delle materie prime e ausiliarie, delle sostanze e dell'energia usate o prodotte dall'installazione e (comma 1 lettera e) la descrizione del tipo e dell'entità delle prevedibili emissioni dell'installazione medesima in ogni comparto ambientale, nonché for-

² ARPA aveva contestato alla Fedrigoni il fatto di non aver comunicato una "modifica non sostanziale" dell'autorizzazione, modifica non sostanziale che aveva ravvisato nell'intervenuta variazione di alcune materie prime nel processo produttivo e di non aver trasmesso le relative schede di sicurezza alla Provincia.

nire l'identificazione degli effetti significativi delle emissioni sull'ambiente.

L'autorizzazione, quindi, proprio sulla base delle materie (come vedremo, *lato sensu*) impiegate nel processo produttivo e delle emissioni derivanti da tale utilizzo, in relazione a tutte le matrici ambientali, descrive dettagliatamente l'applicazione delle BAT (*"best available techniques"* e cioè delle migliori tecnologie disponibili) da utilizzarsi da parte del gestore ai sensi della direttiva 2010/75/UE, insieme alle modalità di rilevazione delle emissioni, fissando le prescrizioni in relazione ai controlli e agli obblighi di comunicazione all'autorità che gravano sul gestore.

Vi è da dire che le prescrizioni contenute in un'AIA sono numerose, così come sono dettagliate le descrizioni delle lavorazioni e degli impatti sull'ambiente determinati proprio dalle materie utilizzate.

Sotto un profilo normativo, l'intera disciplina AIA presuppone una valutazione tecnica basata sulla "fotografia" degli elementi produttivi, identificati minuziosamente nelle attività e nei diversi materiali impiegati, e degli impatti ambientali derivanti da tali elementi, di modo che, ogniquale volta tale "fotografia" si modifichi anche minimamente, sia necessario per il gestore comprendere quali siano gli effetti di tale variazione, se la medesima comporti una modifica sostanziale, oppure una modifica non sostanziale, e di quale natura, se vi sia quindi la necessità di procedere a una revisione dell'AIA, oppure a una sua modifica o aggiornamento.

L'elevata complessità tecnica dei processi industriali sottoposti ad AIA determina la necessità di monitorare l'interdipendenza di una serie di fattori e di valutarne le diverse incidenze, proprio in una prospettiva unitaria e globale regolamentata appunto sulla base di una autorizzazione "integrata".

Per chi si occupa di seguire imprese che abbiano stabilimenti soggetti ad AIA (c.d. gestori), non è infrequente imbattersi nei procedimenti di modifica sostanziale e non sostanziale che comportano – in via preventiva – un'analisi tecnica e giuridica da effettuarsi caso per caso in modo completo e sulla base delle BATT più aggiornate.

È partendo da questi presupposti, e certamente con il lodevole proposito di dare una linea guida uniforme ai gestori degli stabilimenti e a chi è chiamato a effettuare le ispezioni (ARPA), che la Provincia di

Trento (proprio il SAVA) ha emanato il 31 agosto 2017 la circolare recante i “*Criteri per l’individuazione delle modifiche sostanziali ai fini del riesame o dell’aggiornamento dell’autorizzazione integrata ambientale*”, impugnata dalla Fedrigoni (che ancora attendeva l’esito del ricorso contro la diffida della stessa Provincia) nel ricorso di cui alla sentenza in commento.

Peraltro, come risulta dalla stessa decisione, tale circolare si ispira ad una circolare ministeriale (Ministero dell’ambiente prot. 2/AMB/2007) e ad analoghe circolari emesse dalle Regioni Emilia Romagna, Basilicata e Lombardia, tutte emanate al fine di supportare i soggetti destinatari della complessa normativa in materia di AIA nella gestione delle variazioni.

In un’ottica di omogeneizzazione delle prassi, quindi, il SAVA aveva individuato quattro tipologie di modifiche all’installazione³ (definendole “macro-categorie”), identificandole in ordine di impatto decrescente: modifiche considerate davvero sostanziali ai fini del riesame dell’AIA⁴; modifiche non sostanziali che comunque richiedono un aggiornamento

³ Definita ai sensi dell’art 5 comma 1 lettera i-quater): come *unità tecnica permanente, in cui sono svolte una o più attività elencate all’allegato VIII alla Parte Seconda e qualsiasi altra attività accessoria, che sia tecnicamente connessa con le attività svolte nel luogo suddetto e possa influire sulle emissioni e sull’inquinamento. È considerata accessoria l’attività tecnicamente connessa anche quando condotta da diverso gestore.*

⁴ Si noti che la nozione di modifica sostanziale è presente nello stesso Testo Unico Ambientale all’art. 5 comma 1 lettera l-bis) come “*modifica sostanziale di un progetto, opera o di un impianto*” e indica *la variazione delle caratteristiche o del funzionamento ovvero un potenziamento dell’impianto, dell’opera o dell’infrastruttura o del progetto che, secondo l’autorità competente, producano effetti negativi e significativi sull’ambiente. In particolare, con riferimento alla disciplina dell’autorizzazione integrata ambientale, per ciascuna attività per la quale l’allegato VIII indica valori di soglia, è sostanziale una modifica all’installazione che dia luogo ad un incremento del valore di una delle grandezze, oggetto della soglia, pari o superiore al valore della soglia stessa.*

E l’art. 29 *nonies* dispone che “*Il gestore comunica all’autorità competente le modifiche progettate dell’impianto, come definite dall’articolo 5, comma 1, lettera l). L’autorità competente, ove lo ritenga necessario, aggiorna l’autorizzazione integrata ambientale o le relative condizioni, ovvero, se rileva che le modifiche progettate sono sostanziali ai sensi dell’articolo 5, comma 1, lettera l-bis), ne dà notizia al gestore entro sessanta giorni dal ricevimento della comunicazione ai fini degli adempimenti di cui al comma 2 del presente articolo. Decorso tale termine, il gestore può procedere alla realizzazione delle modifiche comunicate*” e (comma 2) “*Nel caso in cui le modifiche progettate, ad avviso del gestore o a seguito della comunicazione di cui al comma 1, risultino sostanziali, il gestore invia all’autorità competente una nuova domanda di autorizzazione corredata da una relazione contenente un aggiornamento delle informazioni di cui all’articolo 29-ter, commi 1 e 2. Si applica quanto previsto dagli articoli 29-ter e 29-quater in quanto compatibile*”.

dell'AIA; modifiche non sostanziali per le quali è comunque necessaria la comunicazione all'Autorità competente e modifiche non sostanziali per le quali non è necessaria la comunicazione.

Per quanto più interessava a Fedrigoni, tra le modifiche non sostanziali che comunque avrebbero richiesto un aggiornamento dell'AIA la circolare ha previsto anche le *“modifiche qualitative delle emissioni a cui devono essere associati dei valori limite e che devono essere soggette a monitoraggio periodico”*, per le quali *“il gestore è tenuto a comunicare preventivamente al Servizio Autorizzazioni e valutazioni ambientali ed al comune territorialmente competente l'utilizzo di nuove materie prime nel ciclo produttivo soltanto qualora queste possano comportare potenziali variazioni quali quantitative delle emissioni in aria ed in acqua rispetto a quanto autorizzato”*⁵.

Fedrigoni ricorreva quindi contro la circolare (ritenendola immediatamente lesiva, anche perché di natura interpretativa ed esecutiva rispetto alla normativa AIA, come noto specificamente sanzionata) deducendo – in cinque articolatissimi motivi di ricorso – diverse violazioni della disciplina nazionale in materia di AIA.

Per quanto in questa sede interessa maggiormente, la ricorrente contestava la violazione da parte della Provincia (attraverso il SAVA) delle previsioni della normativa nazionale e comunitaria (art. 29 *ter* comma 1 lettera b) del Testo Unico Ambientale e art. 12, comma 1, lett. b), della direttiva 2010/75/UE) per confusione tra la nozione di *“materia prima”* e la nozione di *“sostanza”*.

La difesa della ricorrente riteneva che le *“materie prime”* fossero solo quel limitato numero di materiali, l'utilizzo dei quali riveste un *“carattere*

⁵ In particolare, secondo la circolare, deve essere comunicato l'utilizzo di *“materie prime diverse per composizione e utilizzo rispetto a quelle fino ad allora utilizzate presso l'installazione, o relative alla produzione di nuovi prodotti, secondo i seguenti criteri: 1. contengono sostanze il cui utilizzo sia oggetto di specifiche disposizioni nelle BAT di settore; 2. le schede tecniche di sicurezza evidenziano che l'utilizzo di detti prodotti (in relazione alle modalità di utilizzo) possa comportare la formazione degli inquinanti indicati nell'allegato X alla parte seconda del D.Lgs. 152/2006 per i quali non sia già previsto un monitoraggio periodico; 3. sussistono le condizioni di cui al punto i) del paragrafo 'Modifiche sostanziali per il riesame dell'A.I.A.'; 4. le schede di sicurezza evidenziano presenza di sostanze PBT (sostanze persistenti, bioaccumulabili e tossiche) o vPvB (sostanze molto persistenti e molto bioaccumulabili)”*. La circolare comunque esclude l'obbligo della comunicazione in caso di equivalenza e cioè ove *“le materie prime che si intendano utilizzare, anche nel caso in cui avessero le caratteristiche riportate ai punti 1, 2 e 3 sopra individuati, siano, per caratteristiche e modalità di utilizzo, equivalenti a materie prime già in uso presso lo stabilimento”*.

essenziale e principale nel processo produttivo”, anche dal punto di vista dei quantitativi lavorati, tale da caratterizzarlo rispetto a produzioni diverse.

Con tali “materie prime” non avrebbero potuto, invece secondo la ricorrente, confondersi le “sostanze”, identificate in tutti quei (molto più numerosi) materiali utilizzati nella lavorazione delle materie prime per le loro proprietà chimiche e fisiche, ma non caratterizzanti un determinato processo produttivo.

Nel caso di Fedrigoni le “materie prime” utilizzate erano tutte indicate nell’AIA e relativamente limitate (acqua, cellulosa, fogliacci e cariche minerali), mentre le sostanze erano in numero assai superiore tanto da non essere individuate specificamente nell’AIA.

La confusione operata dal SAVA, sia nella diffida sia nella circolare, portava – ad avviso della ricorrente – ad una illegittima equiparazione di due situazioni distinte, gravando il gestore di obblighi insostenibili anche per le sostanze, quando i medesimi sarebbero stati pensati solo per le “materie prime”: in particolare la Fedrigoni si riferiva ai casi di modifica di impiego di sostanze che, se equiparate alle materie prime, avrebbero portato alla necessità di interrompere continuamente la produzione in attesa del decorso dei limiti di legge per il consolidamento della modifica.

La difesa della Provincia su questo specifico motivo si riportava alle definizioni normative di rango nazionale ricordando come, in effetti, ogni variazione nel funzionamento dell’impianto (quale risultante dall’AIA), idonea a produrre “effetti sull’ambiente”, integri una vera e propria modifica e, come tale, comporti un obbligo di comunicazione in capo al gestore, mentre ogni variazione idonea a produrre “effetti negativi e significativi sull’ambiente” integri una modifica sostanziale e comporti il diverso obbligo di presentare una nuova domanda di autorizzazione.

E ancora l’amministrazione ancorava la legittimità della propria circolare interpretativa ed attuativa al principio di precauzione (di cui all’art. 3 *ter* del Testo Unico Ambientale) richiamando, proprio in relazione all’interesse per le “sostanze”, in generale lo stesso principio declinato dall’art. 1, comma 3, del Regolamento REACH (Regolamento CE 1907/2006) e il successivo art. 5, che stabilisce la regola “*no data, no market*”, in base alla quale non può essere immessa sul mercato una sostanza che non sia stata previamente registrata, previa valutazione della sua sicurezza chimica.

Le difese tecniche si svolgevano – lo si deduce dalla lettura della decisione – in modo serrato, anche nella fase delle memorie e delle repliche finali.

Il Tribunale Amministrativo di Trento, con la pronuncia in commento, finisce per confermare l'impostazione della Provincia, pur riconoscendo qualche piccolo punto anche alla difesa di Fedrigoni.

Innanzitutto, infatti, i giudici ritengono pacifico l'interesse a ricorrere della cartiera pur avendo impugnato la circolare (provvedimento generale), per la sua natura non strettamente interpretativa, ma volta alla "fissazione di regole caratterizzate da una chiara incidenza sulla sfera giuridica dei destinatari, per le quali si deve ammettere la possibilità di immediata impugnazione proprio in quanto presentano il crisma dell'autonomia lesività". Con ciò la ricorrente segnava un primo successo, portando a casa un deciso passo in avanti in favore dei gestori che, quindi, dispongono di un'arma autonoma contro prescrizioni sovrabbondanti inflitte alla generalità dei soggetti titolari di AIA.

Nel merito, comunque, i giudici di Trento sposano la tesi della Provincia.

Per quanto riguarda il profilo che si ritiene maggiormente rilevante, in relazione alla richiesta distinzione tra "materie prime" e "sostanze", il Tribunale riconosce come la definizione di materie prime diverga da quella di sostanze (accogliendo la tesi della ricorrente), ma conclude che tale differenziazione non conduce alle conseguenze sperate da Fedrigoni.

Infatti se è vero che le "sostanze" sono definite dall'art. 5, comma 2, del Testo Unico Ambientale come "gli elementi chimici e i loro composti", e se è vero che non si rinviene una definizione normativa delle "materie prime" alle quali si riferisca l'art. 29 *ter*, comma 1, lett. b), del medesimo codice, si deve dedurre che la definizione delle stesse materie prime debba essere tratta dal linguaggio comune, identificando i materiali impiegati in un processo produttivo per ottenere un prodotto finale. Ne consegue che il ricordato art. 29 *ter*, comma 1, lett. b), (che prevede che la domanda di autorizzazione contenga la descrizione sia delle materie prime sia delle sostanze) ha per effetto l'assoluta equiparazione del trattamento normativo delle due categorie, in modo che anche la modifica della sostanza e non solo quella della più complessa materia prima debba essere considerata rilevante ai fini della ricorrenza di una "modifica".

Giunti all'equiparazione normativa tra "sostanza" e "materia prima"

ed escluso l'esonero per la prima dalla disciplina in materia di modifiche (e dell'insorgenza degli obblighi di cui all'art. 29 *nonies*), il Tribunale si trova la strada spianata a valutare legittima la circolare che impone la comunicazione ogniqualvolta ricorrano "potenziali variazioni quali quantitative delle emissioni in aria ed in acqua rispetto a quanto autorizzato", senza distinguere se tali variazioni siano dovute al cambio nel ciclo produttivo dell'utilizzo delle "materie prime", o delle "materie ausiliarie" oppure ancora delle famose "sostanze".

I giudici trentini passano poi ad esaminare in modo molto analitico tutte le censure svolte dalla ricorrente contro le quattro macro-categorie di modifiche individuate nella circolare, concludendo per la loro infondatezza sulla base delle motivate controdeduzioni tecniche predisposte dalla Provincia che, risulta chiaro dalla lettura della sentenza, si è difesa con le unghie e con i denti, fornendo numerose esemplificazioni molto utili anche a un lettore non tecnico.

Unica magra consolazione per Fedrigoni è costituita dall'annullamento da parte del Tribunale della prescrizione contenuta nella circolare relativamente all'obbligo di invio della comunicazione della modifica delle materie utilizzate nel ciclo produttivo anche al Comune territorialmente competente.

Il Tribunale ritiene che questo onere, che sembrerebbe poca cosa, in realtà possa – se mantenuto – costituire causa di applicazione di una sanzione pecuniaria (ai sensi dell'art. 29 *quattuordecies*, comma 5, del Testo Unico Ambientale), a carico del gestore che la omettesse, gestore che pertanto ha l'interesse a vederla annullata. E prosegue, annullando la circolare *in parte qua*, affermando che tale onere non trova supporto normativo, non rivestendo il Comune il ruolo di "autorità competente" nel procedimento di AIA, totalmente rientrante nelle funzioni Provinciali e, anzi, proprio nel SAVA unico destinatario delle comunicazioni e titolare del potere di stabilire la necessità di aggiornamento dell'AIA o delle relative condizioni ovvero, in caso di modifiche sostanziali, di presentare una nuova domanda di autorizzazione, questa volta, sì, coinvolgendo il Comune territorialmente competente.

La circolare della Provincia autonoma di Trento, quindi, si salva quasi completamente dall'annullamento e continua a costituire la base interpretativa e applicativa delle modifiche per tutti gli stabilimenti provinciali assoggettati ad AIA, tanto per i gestori quanto per l'autorità di controllo e

cioè ARPA che, tuttavia, non potrà più contestare l'omesso invio della comunicazione di modifica e delle schede di sicurezza al Comune.

EVA MASCHIETTO

* * *

T.A.R. LOMBARDIA, Milano, Sez. III – 21 febbraio 2018, n. 496 – *Pres.* Di Benedetto, *Est.* Mameli – I. P. Badoni e A. Bertoli (avv.to M. Berton) c. Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo (Avvocatura Distrettuale dello Stato) e Comune di Maccagno con Pino e Veddasca (n.c.).

Beni culturali e ambientali – Vincolo paesaggistico – Impianti fotovoltaici – Visibilità dagli spazi pubblici – Non è di per sé motivo di incompatibilità paesaggistica.

La visibilità di pannelli fotovoltaici da punti di osservazione pubblici non configura di per sé motivo per una valutazione negativa di compatibilità paesaggistica.

Impianti fotovoltaici e autorizzazione paesaggistica.

1. *Il D.Lgs. 3 marzo 2011, n. 28 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili*

A partire dal decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28¹, i progetti di edifici di nuova costruzione e di ristrutturazione rilevante di edifici esistenti sono tenuti a prevedere l'utilizzo di fonti rinnovabili per la copertura dei consumi di calore, elettricità e raffrescamento², dove per “*edificio sottoposto a ristrutturazione rilevante*” si intende, a norma dell'articolo 2, comma 1, lettera m), un edificio esistente avente superficie utile superiore a 1000

¹ D.Lgs. 3 marzo 2011, n. 28 – Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE, in Gazzetta Ufficiale n. 71, 28 marzo 2011.

² Vedi art. 11 – Obbligo di integrazione delle fonti rinnovabili negli edifici di nuova costruzione e negli edifici esistenti sottoposti a ristrutturazioni rilevanti.

metri quadri, soggetto a ristrutturazione integrale degli elementi edilizi costituenti l'involucro, piuttosto che un edificio esistente soggetto a demolizione e ricostruzione anche in manutenzione straordinaria.

A norma dell'allegato 3, punto 4, del decreto, i pannelli solari termici o fotovoltaici disposti sui tetti degli edifici devono essere "*aderenti o integrati nei tetti medesimi, con la stessa inclinazione e lo stesso orientamento della falda*". La possibilità che vengano installati pannelli solari termici o fotovoltaici che non seguano l'andamento e l'orientamento della falda pare quindi esclusa nel caso di edifici di nuova costruzione o fatti oggetto di ristrutturazioni rilevanti, mentre, per esclusione, lo è nel caso di interventi diversi da questi, ossia di interventi su edifici esistenti non collegati alla ristrutturazione rilevante degli stessi.

2. *Pannelli solari fotovoltaici e pannelli solari termici*

Tanto il fotovoltaico che il solare termico rientrano nell'ambito delle iniziative di risparmio energetico e della produzione di energia da fonte rinnovabile ai fini del rispetto dei quozienti minimi richiesti per l'autorizzazione edilizia regolati dalle Regioni.

I pannelli fotovoltaici producono energia elettrica in forma continua ricavata dalla luce solare e hanno dimensioni pressoché standard di 1,6 x 1 metri e spessore di circa 4 centimetri. Le strutture sono posizionate complanari alle falde dei tetti – quando queste sono inclinate – oppure su strutture appoggiate ai tetti piani, mediante strutture metalliche. L'energia prodotta è trasformata in corrente alternata da un convertitore (o inverter) connesso all'utenza elettrica e alla rete elettrica nazionale. Nella maggior parte degli impianti connessi a utenze residenziali, commerciali, industriali una parte dell'energia prodotta è consumata dai carichi dell'utenza istantaneamente e contribuisce alla autoproduzione di energia. La parte immessa in rete, non consumata durante la produzione, è restituita in modo virtuale attraverso il meccanismo dello scambio sul posto gestito dal GSE (Gestore Servizi Energetici), regolato dal Testo Integrato Scambio sul Posto TISP dell'Autorità per l'energia (Arera).

I pannelli solari termici producono invece acqua calda e hanno dimensioni variabili, generalmente non superiori a 2 x 1 metro e spessore

di circa 8-10 centimetri, posti in modo complanare alle falde dei tetti anche nel caso di tetti piani e ancorati alla copertura per mezzo di tasselli. Nel pannello solare termico scorre un fluido refrigerante (glicole e simili). Il fluido riscaldato dal sole fluisce, attraverso uno scambiatore di calore, in un serbatoio di accumulo. Il fluido caldo cede calore all'acqua nel serbatoio per uso riscaldamento e/o sanitario: una centralina gestisce l'attivazione della pompa di ricircolo del fluido in funzione della temperatura massima del serbatoio e della temperatura raggiunta dal fluido all'uscita dal pannello.

La principale differenza tra pannelli solari termici e pannelli fotovoltaici è quindi che mentre i primi sfruttano un raccogliore per riscaldare sostanze fluide, in genere acqua per alimentare il sistema idrico sanitario, i secondi, realizzati in silicio, producono energia elettrica da immettere, per la parte non consumata, nel sistema nazionale. Per tale ragione le caratteristiche costruttive sono diverse, così che i pannelli termici hanno uno spessore maggiore rispetto ai pannelli fotovoltaici e, di conseguenza, un impatto estetico maggiore.

3. *Il regime edilizio dei pannelli solari*

Il decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222, noto come “*decreto SCIA 2*”³, ha modificato l'articolo 6 del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia⁴ qualificando attività edilizia libera l'installazione di “*pannelli solari, fotovoltaici, a servizio degli edifici, da realizzare al di fuori della zona A) di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444*”, ferme le diverse prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali e le normative di settore, tra le quali quelle contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio.

Il che sta a significare, secondo la sintassi utilizzata, che agli strumenti urbanistici comunali è rimessa la facoltà di sottrarre l'installazione

³ D.Lgs. 25 novembre 2016, n. 222 – Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in Gazzetta Ufficiale 26 novembre 2016, n. 277.

⁴ D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 – Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, in G.U. n. 245 del 20 ottobre 2001.

di pannelli solari, fotovoltaici, all'edilizia libera e imporne l'assoggettamento a regime autorizzativo, che l'installazione di pannelli solari fotovoltaici all'interno delle zone A di cui al decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, è assoggettato a regime autorizzativo edilizio e che la liberalizzazione edilizia riguarda unicamente i pannelli solari fotovoltaici, non i pannelli termici.

La recente pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del glossario contenente l'elenco, non esaustivo, delle principali opere edilizie realizzabili in regime di attività edilizia libera⁵, non ha mutato il quadro: il decreto ministeriale 2 marzo 2018 si limita infatti a esplicitare e identificare puntualmente le opere che già operavano in regime dell'edilizia libera. Installazione, riparazione, sostituzione e rinnovamento di pannelli solari, fotovoltaici e generatori microeolici è contenuta al n. 42, voce "Pannelli fotovoltaici al servizio degli edifici". Correttamente, i pannelli termici non sono riportati.

4. *Il regime paesaggistico dei pannelli solari*

Sostituendo il decreto del Presidente della Repubblica 9 luglio 2010 n. 139, il decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017 n. 31⁶ ha licenziato il nuovo regolamento recante l'individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata.

L'allegato A del decreto presidenziale n. 139 esclude dall'autorizzazione paesaggistica *“l'installazione di pannelli solari (termici o fotovoltaici) a servizio di singoli edifici, laddove posti su coperture piane e in modo da non essere visibili dagli spazi pubblici esterni; installazione di pannelli solari (termici o fotovoltaici) a servizio di singoli edifici, purché integrati nella configurazione delle coperture, o posti in aderenza ai tetti*

⁵ Decreto Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 2 marzo 2018 – Approvazione del glossario contenente l'elenco non esaustivo delle principali opere edilizie realizzabili in regime di attività edilizia libera, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del D.Lgs. 25 novembre 2016, n. 222, in G.U. 7 aprile 2018, n. 81.

⁶ D.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31 – Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata, in G.U. 22 marzo 2017, n. 68.

*degli edifici con la stessa inclinazione e lo stesso orientamento della falda degli edifici, ai sensi dell'art. 7-bis del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, non ricadenti fra quelli di cui all'art. 136, comma 1, lettere b) e c) del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*⁷.

L'allegato B sottopone ad autorizzazione paesaggistica semplificata *“l'installazione di pannelli solari (termici o fotovoltaici) a servizio di singoli edifici, purché integrati nella configurazione delle coperture, o posti in aderenza ai tetti degli edifici con la stessa inclinazione e lo stesso orientamento della falda degli edifici ricadenti fra quelli di cui all'art. 136, comma 1, lettere b e c) del Codice, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42”* nonché *“l'installazione di pannelli solari (termici o fotovoltaici) a servizio di singoli edifici su coperture piane in posizioni visibili dagli spazi pubblici esterni”*⁸.

Per esclusione è pertanto soggetta ad autorizzazione paesaggistica ordinaria l'installazione di pannelli solari (termici e fotovoltaici) con caratteristiche diverse da quelle esposte in precedenza, su beni sottoposti a vincolo ai sensi dell'articolo 136, comma 1, lettere b) e c), del decreto legislativo n. 42 del 2004, ossia al servizio di più edifici, realizzati su coperture non piane o non integrati nelle coperture.

5. *La posizione del M.I.B.A.C.T.*

In occasione del rilascio del decreto ministeriale 19 maggio 2015, recante l'approvazione del modello unico per la realizzazione, la connessione e l'esercizio di piccoli impianti fotovoltaici integrati sui tetti degli edifici, il capo dell'ufficio legislativo del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo chiese al Ministero dello sviluppo economico di correggere il decreto relativamente all'installazione di impianti fotovoltaici sotto i 20 kW sui tetti⁹.

Rispondendo alle sollecitazioni provenienti dalla Regione Lombardia e dalla Soprintendenza alle belle arti e paesaggio di Alessandria, nel parere del 17 marzo 2016 l'ufficio – lamentando di essere venuto a cono-

⁷ D.P.R. 9 luglio 2010, n. 139, allegato A, A.6.

⁸ D.P.R. 9 luglio 2010, n. 139, allegato B, B.8.

⁹ Parere ufficio legislativo MIBACT: Impianti solari termici o fotovoltaici aderenti o integrati nei tetti – D.M. 19 maggio 2015, recante: *“Approvazione del modello unico per la realizzazione, la connessione e l'esercizio di piccoli impianti fotovoltaici integrati sui tetti degli edifici”*.

scenza del decreto ministeriale solo successivamente alla sua adozione – ricordò che l’installazione di pannelli solari termici o fotovoltaici sui tetti di edifici situati in aree vincolate deve essere subordinata ad autorizzazione paesaggistica, evidenziando la sussistenza di profili di illegittimità del decreto del Ministero dello sviluppo economico là dove, all’articolo 4, comma 3, dovesse essere interpretato come idoneo a modificare la normativa primaria inclusa nel codice del 2004.

Così concludeva il parere in questione: l’esenzione autorizzativa per gli impianti solari vale solo per il lato edilizio (D.P.R. n. 380 del 2001, articolo 6, comma 2, lettera d), non per quello paesaggistico. Stante la rilevanza esclusivamente edilizia delle norme del decreto legislativo n. 115 del 2008 e dell’articolo 6 del testo unico dell’edilizia, la disposizione da applicare alla fattispecie di cui all’articolo 4, comma 3, del decreto 19 maggio 2015 è quella del decreto presidenziale n. 139, allegato 1, n. 28, il quale – lungi dall’esonerare tali interventi dalla richiesta dell’autorizzazione paesaggistica – prevede per essi, da un lato, la forma semplificata allorché siano ricadenti in aree o su immobili sottoposti a vincolo *ex lege* (art. 142 del codice di settore) piuttosto che al vincolo provvedimentale di cui alle tipologie a) e d) dell’articolo 136 e, dall’altro, l’assoggettamento a procedura di autorizzazione paesaggistica ordinaria (articolo 146 del codice di settore) quando tali impianti ricadano in aree o su immobili sottoposti a vincoli ai sensi delle lettere b) e c) dell’articolo n. 136 del medesimo decreto.

6. *La fattispecie all’esame del T.A.R. Lombardia*

Il caso portato all’attenzione del T.A.R. Lombardia consiste nel divieto opposto dalla Soprintendenza in sede di rilascio del parere paesaggistico, peraltro positivo, sul progetto di demolizione di una vecchia tettoia e la realizzazione di una nuova, munita di pannelli fotovoltaici, in zona gravata da vincolo paesaggistico, parere confermato dall’amministrazione comunale in sede di rilascio dell’autorizzazione di cui all’articolo 146 del codice dei beni culturali e del paesaggio.

Va sottolineato che il Tribunale accolse la domanda cautelare disponendo che la Soprintendenza si pronunciasse, ai sensi dell’articolo 146, comma 8, del decreto legislativo n. 42/2004, con un nuovo parere, “*valutando in concreto (quindi tenuto conto del progetto e di tutte le sue ca-*

ratteristiche, della posizione dell'immobile in questione e del vincolo cui è assoggettata l'area) la compatibilità delle opere; entro i successivi 20 giorni, il Comune dovrà pronunciarsi in conformità, ai sensi della richiamata disposizione". Con parere 15 marzo 2017 la Soprintendenza confermò il proprio orientamento, prescrivendo il non inserimento dei pannelli fotovoltaici nell'ambito delle opere da eseguire e l'amministrazione comunale (nella specie di Maccagno con Pino e Veddasca) adottò il (secondo) provvedimento di autorizzazione paesaggistica dell'11 aprile 2017, in conformità al nuovo parere della Soprintendenza, dove l'autorizzazione era rilasciata «*a condizione che non siano inseriti i pannelli fotovoltaici*». Seguiva il ricorso per motivi aggiunti e la successiva decisione nel merito.

7. Le motivazioni del divieto della Soprintendenza

Il parere della Soprintendenza era particolarmente dettagliato. Esso muoveva dalla circostanza dell'essere l'edificio "*collocato nel pregevole contesto paesaggistico del Lago Maggiore, limitrofo al centro storico [...], parte di esso rientra nella zona A1 Nucleo antico, mentre la restante, costituita da terrazza con relativa copertura destinata all'istallazione dei pannelli fotovoltaici ricade nella zona A4 Residenza a media densità*". Ad avviso della Soprintendenza, anche non considerando le informazioni contenute nello strumento urbanistico e seppur l'edificio presenti la facciata su giardino modificata da precedenti ristrutturazioni, era "*evidente come l'isolato prospettante su via Marconi sia di antica formazione*", in uno con l'ulteriore elemento di storicità costituito dal muro di recinzione in pietra scandito in sommità da elementi con sede di appoggio del vecchio pergolato". Il che valeva a far rientrare edificio e isolato nei contesti da tutelare menzionati nella delibera della Giunta regionale della Lombardia del 30 dicembre 2009 n. 8/10974, voce 1.2.3¹⁰, mentre l'impianto fotovoltaico progettato – senza possibilità di opere di mitigazione, data l'installazione in falda – visibile dalle vie limitrofe modificava "*la matericità ed i cromatismi delle coperture, alterando l'aspetto tradizionale del costruito. La co-*

¹⁰ Deliberazione Giunta regionale 30 dicembre 2009 – n. 8/10974 [5.1.0] – Linee guida per la progettazione paesaggistica di reti tecnologiche e impianti di produzione energetica in aggiornamento dei Piani di Sistema del Piano Territoriale Paesistico Regionale, in Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia 22 gennaio 2010, 8° supplemento straordinario al n. 3.

lorazione dei pannelli crea un forte contrasto non solo con il manto di copertura del terrazzo e dell'abitazione ma anche con quello degli edifici limitrofi appartenenti al nucleo antico e non”.

8. *L'architettura motivazionale della sentenza T.A.R. Lombardia*

La motivazione del divieto opposto da Soprintendenza e Comune si fonda sull'affermazione secondo cui *“le opere se realizzate comporterebbero un'alterazione negativa dell'immagine consolidata del luogo, interferendo con la percezione delle aree, caratterizzate da valore paesaggistico”.* Dal canto suo, il Tribunale Amministrativo argomenta l'annullamento della prescrizione (senza peraltro imporre alcuna rideterminazione sul punto, segno che con la decisione l'istanza finalizzata al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica è definitivamente accolta, essendo eliminata la condizione apposta al rilascio) muovendo anzi tutto dall'obbligo motivazionale e dal suo contenuto, ossia dalla puntuale esposizione delle ragioni di effettiva compatibilità delle opere da realizzare con gli specifici valori paesistici dei luoghi, senza possibilità di affidarsi – anche se non era questo il caso – *“a criptiche clausole di stile che nulla espongono circa i concreti elementi di fatto e di diritto”.*

Il T.A.R. Milano ricorda che la motivazione dell'autorizzazione paesaggistica (tanto positiva quanto negativa) deve: a) consentire il riscontro dell'idoneità dell'istruttoria, dell'apprezzamento di tutte le rilevanti circostanze di fatto e della non manifesta irragionevolezza della scelta effettuata sulla prevalenza di un valore in conflitto con quello tutelato in via primaria; b) manifestare la piena consapevolezza delle conseguenze derivanti dalla realizzazione delle opere, nonché della visibilità dell'intervento progettato nel più vasto contesto ambientale e non può fondarsi su affermazioni apodittiche, da cui non si evincano le specifiche caratteristiche dei luoghi e del progetto; c) verificare se la realizzazione del progetto comporti una compromissione dell'area protetta, accertando in concreto la compatibilità dell'intervento con il mantenimento e l'integrità dei valori dei luoghi.

Nel caso di specie, tali elementi non si riscontrerebbero né nel primo né nel secondo parere della Soprintendenza. Poco rileva esaminare dove gli atti impugnati si discostino, ad avviso dei giudici amministrativi lombardi, da tali principi. Rileva invece sottolineare come la posizione della Soprin-

tendenza sia ritenuta solo apparentemente rispondente ad una valutazione in concreto della compatibilità paesaggistica dell'intervento, anche perché – e qui sta un elemento di sicuro interesse – la Soprintendenza non avrebbe preso espressamente posizione sul punto della estraneità di parte dell'edificio alla zona A1 Nucleo Antico del Comune di Maccagno. Di più, la posizione sarebbe equivoca e comunque immotivata là dove afferma la storicità dell'edificio, dove il collegio ha puntato sulla documentazione fotografica prodotta dalla ricorrente, contraddittoria sul punto della non conformità dei pannelli fotovoltaici alla tutela paesaggistica nell'aspetto cromatico, peraltro non meglio individuato, non essendo stato imposto di utilizzare un colore che possa meglio inserirsi nel contesto, bensì di non utilizzare affatto i pannelli, con una conclusione «*sproporzionata*» rispetto alle stesse (seppur evasive) valutazioni della Soprintendenza stessa e infine generica in punto materiali (peraltro neppure precisamente identificati).

9. *La visibilità dei pannelli solari dagli spazi pubblici*

Se quanto esposto riflette un orientamento consolidato dei giudici amministrativi in punto sindacabilità delle posizioni della Soprintendenza¹¹, l'elemento di assoluto interesse è l'ultimo, che la sentenza ha tenuto a rendere palese nonostante non avesse la stretta necessità di farlo, ossia la questione della visibilità dei pannelli dagli spazi pubblici.

La premessa normativa è che l'allegato «A» del decreto presidenziale n. 31 del 2017 esclude l'autorizzazione paesaggistica per alcuni interventi, purché non visibili dallo spazio pubblico, tra i quali l'installazione di pannelli solari (termici o fotovoltaici) a servizio di singoli edifici, là dove posti su coperture piane e in modo da non essere visibili dagli spazi pubblici esterni (tipologia A.6).

Il che non significa, sottolinea il T.A.R., che la visibilità dagli spazi pubblici, quando presente o ineliminabile, sia per sé stessa motivo di diniego. Pur innovando la tipologia e morfologia delle coperture, la presenza di impianti fotovoltaici sulla sommità degli edifici non è infatti (più) percepita come fattore di disturbo visivo, bensì come un'evoluzione dello stile costruttivo accettata all'ordinamento e dalla sensibilità

¹¹ Da ultimo Cons. Stato, Sez. VI, 30 gennaio 2018, n. 634.

collettiva¹², purché non sia modificato l'assetto esteriore complessivo dell'area circostante, paesisticamente vincolata¹³.

In altre parole, sotto un profilo di lettura teleologica della normativa di riferimento, se è possibile concentrare l'impedimento assoluto all'installazione di impianti fotovoltaici in zone sottoposte a vincolo paesistico unicamente nelle "aree non idonee" espressamente individuate dagli strumenti regionali, «negli altri casi, la compatibilità dell'impianto fotovoltaico con il suddetto vincolo deve essere esaminata tenendo conto del fatto che queste tecnologie sono ormai considerate elementi normali del paesaggio»¹⁴.

10. L'individuazione delle aree "non idonee"

In attuazione del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387¹⁵, attuativo della direttiva 2007/77/CE, il Ministero dello sviluppo economico ha emanato il decreto ministeriale 10 settembre 2010¹⁶, il cui allegato 3 contiene i criteri per l'individuazione delle aree non idonee di cui all'articolo 17.

Mentre Regioni come Emilia Romagna¹⁷, Piemonte¹⁸ e Toscana¹⁹ hanno deliberato sul punto, Regione Lombardia ha rilasciato le linee guida regionali per l'autorizzazione degli impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, rinviando a successivo atto di Giunta l'individuazione delle aree e dei siti non idonei²⁰. Fino ad allora, eventuali restrizioni o divieti di realizzazione di singoli progetti "sono valutati nell'ambito

¹² T.A.R. Sicilia, Catania, sez. I, 19 giugno 2017, n. 1459; T.A.R. Toscana, sez. I, 9 marzo 2017, n. 357; T.A.R. Veneto, sez. II, 13 settembre 2013, n. 1104; id., 25 gennaio 2012, n. 48.

¹³ T.A.R. Sicilia, Catania, sez. I, 19 giugno 2017, n. 1459; T.A.R. Toscana, sez. I, 9 marzo 2017, n. 357; Cons. Stato, Sez. VI, 18 gennaio 2012, n. 1799.

¹⁴ Sul punto T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. I, 19 giugno 2017, n. 1459, T.A.R. Lombardia, Brescia, ordinanza cautelare, Sez. I, 17 dicembre 2010, n. 904 e id. sez. I, 4 ottobre 2010, n. 3726.

¹⁵ D.Lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 – Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità, in G.U. n. 25 del 31 gennaio 2004, supplemento ordinario n. 17.

¹⁶ Decreto 10 settembre 2010 – Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, in G.U., serie generale, n. 219 del 18 settembre 2010.

¹⁷ Delibera assemblea legislativa regionale n. 28 del 6 dicembre 2010.

¹⁸ Delibera Giunta regionale n. 3/1183 del 14 dicembre 2010.

¹⁹ Allegato A alla L.R. n. 11/2011, come modificata dalla legge regionale n. 56/2011.

²⁰ Delibera della Giunta regionale n° IX /3298 del 18 aprile 2012.

dello specifico procedimento autorizzativo, basando l'istruttoria su criteri di ragionevolezza, adeguatezza e proporzionalità e sulle restrizioni, limitazioni e/o sui divieti presenti negli esistenti Documenti di pianificazione territoriale sovracomunale" (Disposizioni generali, 2.2).

Se la premessa è il *favor* normativo per la produzione di energie rinnovabili, è possibile ritenere che l'individuazione delle aree qualificate come "*non idonee*" sia sottratta a puntuale verifica motivazionale, analoga a quella della strumentazione urbanistica? La risposta è negativa. Sul punto si è espresso nel 2015 il T.A.R. Toscana che ha sottolineato come – diversamente dagli strumenti urbanistici generali, che costituiscono la sintesi di una pluralità di interessi pubblici e privati – gli atti d'individuazione dei siti non idonei alla installazione di impianti fotovoltaici sono volti a contemperare interessi specifici e ben individuati, ai quali il legislatore attribuisce una rilevanza pubblicistica, ossia quello alla incentivazione degli impianti di produzione di energie rinnovabili e quello alla tutela del paesaggio. Il contemperamento di tali interessi deve così avvenire, in sede motivazionale, "*attraverso una procedura volta a dare concreta evidenza sulla base di criteri puntualmente determinati delle ragioni ambientali per cui gli enti preposti ritengono di precludere in determinate aree la installazione di impianti fotovoltaici*"²¹, attraverso un sindacato pieno del giudice amministrativo.

11. Conclusioni

La decisione del T.A.R. Lombardia, Milano, sezione III, 21 febbraio 2018, n. 496, rappresenta il consolidamento di un orientamento giurisprudenziale volto sia al sindacato pieno degli atti di provenienza della Soprintendenza sia a fornire una solida indicazione dei limiti entro i quali tali atti possono muoversi, alla luce tanto di una interpretazione finalistica della normativa di settore quanto della presa d'atto circa la mutata sensibilità generale in ordine all'insediamento nel paesaggio di tecnologie finalizzate alla produzione di energie rinnovabili.

LORENZO SPALLINO

²¹ T.A.R. Toscana, sez. III, 13 gennaio 2015, n. 36.

PFAS and the Scary Family The International Outlook

DAVID DESFORGES

The compounds which form the subject matter of this article are persistent and very stable. They do not break down, resist degradation in the environment, are highly persistent, and mobile. They are neither degraded by fire, water, or oil nor by acids. They bioaccumulate and are not assimilated. Their concentration increases in blood and organs over time. Yet, they are not an alien life form brought back to earth by some end-of-life satellite incompletely combusted in the atmosphere. They are man-made and have been used in hundreds of industrial applications, and consumer and household products since the late 1940s early 1950s.

“They” are compounds known as per- and polyfluoroalkyl substances (PFASs). The acronym embraces a whole family of products including particularly perfluorooctanoic acid (PFOA), perfluoro-octane sulfonic acid (PFOS), and perfluoroalkyl acids (PFAAS). While PFOA and PFOS have been phased out of production and use in the United States, other countries still manufacture and use them. Regardless of efforts already made to phase these products out, available evidence suggests a legacy of environmental and health conditions going back decades and promises difficult identification and remediation work for decades ahead.

Some PFAS have been manufactured for over 50 years. They were poorly documented in samples until the early 2000s¹. Abundant scien-

¹ Interstate Technology Regulatory Council (ITRC), History and Use of Per- and Polyfluoroalkyl Substances (PFAS), Nov. 2017, p. 1. Available at: <https://pfas-1.itr->

tific literature now exists on the issue². As evidence of contamination surfaces here and there and poorly reversible exposure persists, PFAS are likely to receive even more widespread publicity in the coming years. Specialists and decision-makers alike would therefore be well advised to populate their already long list of suspicious chemical compounds with these acronyms as well. PFASs are here to stay.

1. *Product(s)*

PFAS are man-made chemicals. They are part of a complex family of more than 3,000 fluorinated organic chemicals, a term that captures a wide range of substances which contain at least one atom of fluorine (F). However, their mere scientific designation appears to be challenge itself as no less than 42 families and sub-families of PFASs involving 268 selected individual compounds have been identified and are yet to gather consensus in terms of terminology and classification³.

As far as production methods are concerned, scientific literature on the matter indicates that “PFAS are produced using several different processes. Two major processes have been used to manufacture fluorosurfactants (which includes PFAAs) and side-chain fluorinated polymers: electrochemical fluorination (ECF) and telomerization. ECF was licensed by 3M in the 1940s and used by 3M until 2001. ECF produces a mixture of even- and odd- numbered carbon chain lengths of approximately 70% linear and 30% branched substances. Telomerization was developed in the 1970s, and yields mainly even numbered, straight carbon chain isomers”⁴.

In view of their properties⁵ and water repellency, temperature resistance, friction reduction – to name just of few – PFAS have unsurpris-

cweb/wp-content/uploads/2017/11/pfas_fact_sheet_history_and_use__11_13_-17.pdf.

² Perfluoroalkyl and Polyfluoroalkyl Substances in the Environment: Terminology, Classification, and Origins, Robert C. Buck *et al.*, Integrated Environmental Management and Assessment, 2011, Vol. 7, n°4, pp. 513-541. Available at: <https://setac.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/ieam.258>

³ *Id.*, p. 513 and p. 515 *et seq.*

⁴ ITRC, 3.1 p. 2.

⁵ https://en.wikipedia.org/wiki/Perfluorooctanoic_acid - cite_note-Lindstrom-6oil.

ingly been manufactured in industrial quantities and widely used in industry and consumer products worldwide since the 1950s. Uses include non-stick cookware, water-repellent clothing, “breathable” clothing and the likes, stain resistant fabrics all of which bear trade names well known to the professional and wider publics.

They can also be found in some impregnation agents for textiles, paper, and leather as well as in wax, polishes, paints, varnishes, and cleaning products for general use. They are further present in metal surfaces, some cosmetics, firefighting foams, alcohol-type concentrate foams, and more generally in a variety of products that resist grease, water, and oil. Manufacturers include or have included most if not all international chemical giants. On their end, downstream users are probably innumerable.

2. Issues

Repeated uses and uncontrolled releases have resulted in significant traces of PFASs being identified worldwide, on all continents, even in areas remote from where they were initially manufactured or used⁶.

PFAS are pervasive. They can indeed be found in the soil, water and air. The environment, wildlife and humans are impacted. The first demonstration of such general and global impact was first administered in 2001⁷. However, the blood of a group of fluorochemical industry workers had already been confirmed to contain PFOA in the early 80s.⁸ Exposure scenarios and pathways are numerous.

Typically, individuals and animals can be exposed to PFAS *via* food where contaminated soil and water are used to grow fruits and vegetables and provide PFASs an opportunity to enter the food chain (milk, meat, etc.). Food packaging containing PFAS is another source while equipment using PFAS during food processing may also be yet another

⁶ *Id.*

⁷ J. P. GIESY – K. KANNAN, *Global distribution of perfluorooctane sulfonate in wildlife*, *Environmental Science and Technology*, 2001, 35, pp. 1339-1342 *cited in* RC Buck.

⁸ F. A. UBEL – S. D. SORENSON – D.E. ROACH, *Health status of plant workers exposed to fluorochemicals: A preliminary report*. *American Industrial Hygiene Association Journal*, 1980, 41, pp. 584-589 *cited in* RC Buck.

source of contamination⁹. The biodegradation or disposal of consumer products containing PFAS, but their uses are considered sources of contamination as well¹⁰. In this latter case sources galore again: non-stick cookware, leather and apparel, carpeting are prime suspects.

PFAS also take their toll in the workplace. Certain occupational settings are reputed to be hazardous as PFAS have been determined to be airborne as well.

Drinking water can also be a significant source of contamination. It is often associated with facilities such as PFAS-producing facilities or PFAS-using facilities as well as oil refineries and airfields where PFAS are being heavily used for firefighting drills. Indeed, samples taken at sites where firefighting foams were used or spilled show that airports and air force bases are the prime victims and contributors to such categories of contaminations¹¹.

According to the US Environmental Protection Agency (USEPA), PFOAs and PFOSs, the most studied PFAS cause reproductive and developmental, liver and kidney, and immunological effects in laboratory animals. Both chemical have caused tumors in animals. The most consistent findings are increased cholesterol levels among exposed populations, and more limited findings related to low infant birth weights, weakened immune systems, cancer (for PFOA) and thyroid hormone disruption (for PFOS)¹². It has also been determined that PFAS exposure may pass from mother to child through the placenta and through breast milk.

According to the International Agency for Research on Cancer (IARC), there is limited evidence in humans for the carcinogenicity of PFOA. Still, a positive association was observed for cancers of the testis and kidney. To date therefore, the IARC considers PFOA as a possible

⁹ See An Overview of Perfluoroalkyl and Polyfluoroalkyl Substances and Interim Guidance for Clinicians Responding to Patient Exposure Concerns. Available at: https://www.atsdr.cdc.gov/pfc/docs/pfas_clinician_fact_sheet_508.pdf.

¹⁰ *Id.* p. 7.

¹¹ The precautionary principle and chemicals management: The example of perfluoroalkyl acids in groundwater, Ian T. Cousins *et al.*, Environment International 94 (2016), pp. 331-340, see Table 1, p. 332. Available at: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0160412016301775?via%3Dihub>; see also, ITRC, 4.2 p. 6.

¹² Available at: <https://www.epa.gov/pfas/basic-information-pfas#important>; see also <https://www.atsdr.cdc.gov/pfas/health-effects.html> and

carcinogen to humans (Group 2B)¹³. PFOSs however are not yet classified by the IARC.

It remains that their impact is widespread already. Statistics show that most people in the United States and in other industrialized countries have measurable amounts of PFAS in their blood.

In 2011-2012, the Centers for Disease Control and Prevention (CDC) conducted a program to assess the health and nutritional status of adults and children in the United States. The concentration of PFAS in the blood of a representative sample of the U.S. population (12 years of age and older) was measured. It is staggering. Average blood levels found were, for PFOA, 2.1 part per billion (ppb) with 95% of the general population at or below 5.7 ppb, and for PFOS, 6.3 ppb, with 95% of the general population at or below 21.7 ppb.

3. Responses

Mounting evidence of the health and environmental impact of PFASs has led regulators to act in a variety of ways.

PFAS qualify as Persistent Organic Pollutants (POPs) under the Stockholm Convention signed under the auspices of the United Nations in 2001 (Convention)¹⁴. The Convention aims at reducing or eliminating the production, use and release of key POPs defined as synthetic, organic compounds that, to varying degrees, resist photolytic, biological, and chemical degradation. PFOS were added to Annex B of the Convention considering its persistence in the environment and the absence of known degradation at any environmental condition. At this time, PFOA and PFHxs are also proposed for listing¹⁵.

In 2006, the USEPA urged eight leading chemical companies to join

¹³ IARC PFOAS Monograph. Available at: <https://monographs.iarc.fr/ENG/Monographs/vol110/mono110-01.pdf>.

¹⁴ See Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants adopted on 22 May 2001. Available at: <http://chm.pops.int/TheConvention/Overview/TextoftheConvention/tabid/2232/Default.aspx>.

¹⁵ [Http://chm.pops.int/TheConvention/ThePOPs/ChemicalsProposedforListing/tabid/2510/Default.aspx](http://chm.pops.int/TheConvention/ThePOPs/ChemicalsProposedforListing/tabid/2510/Default.aspx).

in the so-called PFOA Stewardship Program and agree to eliminate the use of PFOA and PFOA-related chemicals in their products and as emissions from their facilities¹⁶. The plan was:

- to achieve, no later than 2010, a 95% reduction, measured from a year 2000 baseline, in both facility emissions to all media of PFOA, precursor chemicals that can break down to PFOA, and related higher homologue chemicals, and product content levels of these chemicals;
- to working toward the elimination of these chemicals from emissions and products by 2015.

According to the USEPA: “most companies stopped manufacture and import of long-chain PFAS, and then transitioned to alternative chemicals. Other companies exited the PFAS industry altogether. (...) PFOS was not reported as manufactured (including imported) into the U.S. as part of the 2012 Chemical Data Reporting (CDR) effort or the previous collection effort in 2006. CDR requires manufacturers (including importers) to report if they meet certain production volume thresholds, generally 25,000 lbs. at a single site. The last time PFOS manufacture was reported to USEPA as part of this collection effort was 2002. There are some limited ongoing uses of PFOS. The manufacture and import of PFOA has also been phased out in United States as part of the PFOA Stewardship program. Existing stocks of PFOA might still be used and there might be PFOA in some imported articles”¹⁷.

Alongside phasing-out efforts, in a variety of countries rising public concern has led national or provincial authorities to set guideline values for PFAAs in drinking water standards¹⁸. Limited conclusive epidemiological evidence and missing data are illustrated by different levels having been retained¹⁹.

¹⁶ See Fact sheet on the PFOA Stewardship Program. Available at: <https://www.epa.gov/assessing-and-managing-chemicals-under-tsca/fact-sheet-20102015-pfoa-stewardship-program>.

¹⁷ See *id.* Q7 and Q8.

¹⁸ See IT Cousins, p. 333.

¹⁹ See *id.* Table 2.

REGULATORY GUIDELINES FOR PFOA AND PFOS (IN NG/LITER) IN DRINKING WATER			
<i>Authority</i>	<i>PFOA OA</i>	<i>PFOS OA</i>	<i>Reference</i>
German Drinking Water Commission (HPV)	100 ^{ac20}	100 ^{ac}	German DWC (2011)
German Drinking Water Commission (GV)	300 ^{ad}	300 ^{ad}	German DWC (2011)
German Drinking Water Commission (PAV)	500 ^{ac}	500 ^{ac}	German DWC (2011)
German Drinking Water Commission (PAV)	5000 ^{ac}	5000 ^{af}	German DWC (2011)
Environmental Protection Agency, Denmark	100 ^b	100 ^b	DEPA (2015)
National Food Agency, Sweden	90 ^b	90	NFA (2013)

²⁰ a) Refers to the sum of PFOA and PFOS present in drinking water.

b) Refers to the sum of PFASs including PFOA and PFOS (the sum of 7 PFASs in Sweden and the sum of 12 PFASs in Denmark) present in drinking water.

c) Health-based precautionary value (long-term minimum quality goal) for non-genotoxic substances.

d) Strictly health-based guidance value for safe lifelong exposure for all population groups.

e) Precautionary action value for infants.

f) Precautionary action value for adults.

g) Minimum action to be taken: consult with local health professionals; and monitor levels in drinking water.

h) Minimum action to be taken: as tier 1 plus: put in place measures to reduce concentrations to below 1,000 ng/L (PFOS) or 10,000 ng/L (PFOA) as soon as practicable.

i) Minimum action to be taken: as tier 2 plus: ensure consultation with local health professionals takes place as soon as possible; and take action to reduce exposure from drinking water within 7 days.

j) Provisional short-term value.

REGULATORY GUIDELINES FOR PFOA AND PFOS (IN NG/LITER) IN DRINKING WATER			
<i>Authority</i>	<i>PFOA OA</i>	<i>PFOS OA</i>	<i>Reference</i>
UK Drinking Water Inspectorate	300	300 ^g	DWI (2007)
UK Drinking Water Inspectorate	10,00	10,00 ^h	DWI (2007)
UK Drinking Water Inspectorate	90,00	90.00 ⁱ	DWI (2007)
New Jersey Department of Environmental Protection	40	-	NJ DEP (2007)
Minnesota Department of Health	300	300	MDH (2008)
Maine Center for Disease Control and Prevention	100	6	NFMCDPC (2014)
US EPA Office of Water	400	200 ^j	US EPA (2012) (2013)

Recently, in 2016, the USEPA issued a lifetime Health Advisory (LHA) for PFOA and PFOS. It is set at 70 nanograms per liter (70 parts per trillion) and applies for each PFAA (perfluoroalkyl acids), as well as in combination, in drinking water²¹.

Europe is also taking steps. On December 12, 2006, Council Directive 76/769/EEC on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States relating to restrictions on

²¹ Available at: <https://www.epa.gov/ground-water-and-drinking-water/drinking-water-health-advisories-pfoa-and-pfos>.

the marketing and use of certain dangerous substances and preparations was amended for the 30th time (!) to include PFOS to the list with the obligation for Member States to adapt their laws and regulations accordingly by December 27, 2007²².

This Directive prohibited the placement on the market or use of PFOS as a substance or constituent of preparations in a concentration equal to or higher than 0,005 % by mass. It also prohibited the same in semi-finished products or articles, or parts thereof, where the concentration of PFOS is equal to or higher than 0,1% by mass calculated with reference to the mass of structurally or microstructurally distinct parts that contain PFOS or, for textiles or other coated materials, where the amount of PFOS is equal to or higher than 1 g/m² of the coated material.

Derogations were nevertheless granted for: photoresists or anti reflective coatings, photolithography processes, photographic coatings applied to films, papers, or printing plates, mist suppressants for non-decorative hard chromium (VI), plating and wetting agents for use in controlled electroplating systems where the amount of PFOS released into the environment is minimized (by fully applying relevant best available techniques), and hydraulic fluids for aviation.

Another specific derogation was also extended to fire-fighting foams placed on the market before December 27, 2006 which use was permitted until June 27, 2011.

Finally, the Directive provided for the Commission to be informed on a regular basis so that the derogations only be continued for essential uses for which safer alternatives did not exist and where the efforts undertaken to find safer alternatives had been reported on.

Subsequently, in 2010 the EU Commission issued a recommendation that PFASs be monitored in food²³. Interestingly also, PFOA was classified as reprotoxic category 1B and carcinogenic category 2 in Regulation (EC) 1272/2008 on the classification, labelling and packaging of sub-

²² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006-L0122&from=FR>.

²³ Commission Recommendation 2010/161/EU of March 17, 2010. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32010H0161&from=EN>.

stances and mixtures (CLP) as a persistent, bio-accumulative and toxic substance (PBT)²⁴.

On the REACH front, note that PFOA is on the candidate list of Substances of Very High Concern since June 20, 2013 while PFHxS are on that same list since July 7, 2017.

Recently also, things moved further as Regulation (EU) 2017/1000 of June 14, 2017 made of PFOA (CAS 335-67-1), its salts and certain related substances a completely new entry 68 to Annex XVII of REACH which lists restrictions of certain hazardous substances, mixtures and articles for their marketing and use on the European market including a variety of derogations²⁵.

Under entry 68, PFOA and its salts:

1. Shall not be manufactured, or placed on the market as substances on their own from July 4, 2020;

2. Shall not, from July 4, 2020, be used in the production of, or placed on the market in:

a) another substance, as a constituent;

b) a mixture;

c) an article, in a concentration equal to or above 25 ppb of PFOA including its salts or 1000 ppb of one or a combination of PFOA-related substances.

3. Points 1 and 2 above shall only apply from:

a) July 4, 2022 to: (i) equipment used to manufacture semi-conductors; (ii) latex printing inks.

b) July 4, 2023 to: (i) textiles for the protection of workers from risks to their health and safety; (ii) membranes intended for use in medical textiles, filtration in water treatment, production processes and effluent treatment; (iii) plasma nano-coatings.

c) July 4, 2032 to medical devices other than implantable medical devices within the scope of Directive 93/42/EEC.

Finally, on February 1, 2018, the Commission further proposed a mod-

²⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:02008-R1272-20180301&qid=1529335402422&from=FR>.

²⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017-R1000&from=EN>.

ification to the Directive on water intended for human consumption²⁶. It stated that although the World Health Organization recommended adopting parametric values for two individual perfluorinated substances (PFOS with a value of 0.4 µg./l. and perfluorooctanoic acid (PFOA) with a value of 4 µg./l.), the Commission's proposal was to regulate the group of PFAS, and to suggest values of 0.1 g./l. for individual PFASs and 0.5 g./l. for PFAS in total, as is done for pesticides for example.

As an implied *caveat* to industrial companies, the Commission interestingly stated that “*as these values are higher than those referred to in Sweden or the United States, it should be feasible to meet them*”.

4. Outlooks

On May 1, 2015, 200 scientists from 38 countries issued a declaration in Environmental Health Perspectives calling on the international community to cooperate in limiting the production and use of PFASs and in developing safer nonfluorinated alternatives. They urged scientists, governments, chemical and product manufacturers, purchasing organizations, retailers, and consumers alike to act²⁷. Since then, pressure on the matter has only increased with more alarming being released recently.

At both ends of the spectrum, prevention and remediation will bring about their own set of challenges.

Prevention includes in part the development of replacement technologies. The reformulation of substances from long-chain (8 or more fully fluorinated carbons) to shorter-chain perfluoroalkyl or polyfluorinated substances is one of the approaches. On the one hand, from a practical perspective, it has not been determined yet whether these short-chain substances can achieve the same performances as their longer-chain counterparts. On the other, limited data available yet does not enable to determine whether short-chain substitutes are less hazardous. In addition, treatment processes used to remove these substances from waste streams may not as effective as with long-chain substances²⁸.

²⁶ [Http://ec.europa.eu/environment/water/water-drink/pdf/revised_drinking_water_directive.pdf](http://ec.europa.eu/environment/water/water-drink/pdf/revised_drinking_water_directive.pdf).

²⁷ See Madrid Statement. Available at: <https://ehp.niehs.nih.gov/1509934/>.

²⁸ See M. SUN – E. AREVALO – M. STRYNAR – A. LINDSTROM – M. RICHARDSON – B.

Remediation is highly problematic as well. As stressed by specialists, despite experience drawn from the recent history of massive releases of persistent chemicals (PCBs, PCDD, Furans and PBDEs to name a few), problems associated with poorly reversible contaminations have not been adequately addressed in regulations yet²⁹. Remediation costs are mindboggling. For PCBs alone, it is estimated that €75.3 billion were spent in the EU on cleanup costs between 1971 and 2018³⁰. There is reason to believe that the PFAS/PFOS remediation price tag will be equally significant. In 1999-2000, the clean-up of PFOS-contaminated drinking water for 23 households on the Channel Island of Jersey cost an estimated £ 3.7 and 30 million³¹. Finally, as sources are diverse and responsible parties not easily identifiable, the likelihood is that eventually society at large and hence taxpayers will bear the burden of 50 years of PFAS/PFOS mismanagement at all levels.

The latest news is not reassuring. On May 22, 2018, the Environmental Working Group, a US-based watchdog group reported that up to 110 million Americans could have PFAS-contaminated drinking water, that is more than 1,500 water systems impacted across the continental US (based on 2013-2015 data)³². After some delay³³, the US Agency for Toxic Substances and Disease Registry eventually made a long-awaited report public³⁴. It suggests that exposure to PFOA and PFOS may be harmful at levels 10 times lower than what the 70 parts per trillion which EPA had deemed safe... in 2016³⁵.

KEARNS – A. PICKETT – C. SMITH – D. R. U. KNAPPE, *Legacy and Emerging Perfluoroalkyl Substances Are Important Water Contaminants in the Cape Fear River Watershed of North Carolina*, 2016, *Environmental Science and Technology Letters* 3 (12): 415-419, cited in ITRC, 3.5 p. 4.

²⁹ In IT Cousins, p. 336.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibidem*.

³² <https://www.ewg.org/research/report-110-million-americans-could-have-pfas-contaminated-drinking-water#.WyvLUaf-g2w>.

³³ <https://www.ewg.org/release/bhs-releases-nightmare-pfas-chemical-study-suppressed-scott-pruitt-white-house#.Wy5Ykqf-g2x>.

³⁴ <https://www.politico.com/story/2018/06/20/trump-report-toxic-chemicals-656319>.

³⁵ In November 2017, New Jersey announced it would enforce a 14 parts per trillion standard in PFOA as Maximum Contaminant Level in public drinking water.

Researching the matter reveals the abundance of literature available and raises yet again the question of the delay between the identification of an issue and reasonable action on the part of decision-makers. Scientists contend that the reason may lie in the fact that the traditional risk-assessment approach was used to determine whether action was warranted. In absence of sufficient information evidencing the existence of unacceptable high risks related to PFAS/PFOS in the late 1990s' when high levels were identified, it took another ten years to conduct further research and issue drinking water guidelines³⁶. Conversely, they argue that had the poorly reversible exposure criterion been used according to the precautionary principle, PFAS/PFOS would have been regulated earlier and further releases and contamination might have been averted³⁷.

Interestingly, in the field, PFAS and PFOS are seldom investigated on the occasion of site surveys in the course of transactions for example. Therefore, it is advisable that stakeholders wait not for regulatory action where there is none and to apply precautionary measures in keeping with reasonable and state-of-the-art scientific findings.

In the meantime, PFAS continue to be manufactured across the world. The OECD reported in 2015 that the increased production of PFOA and related PFAS in China, India, and Russia had potentially offset the global reduction anticipated as the result of the US' efforts to phase these substances out³⁸. The World Bank further described that China began manufacturing PFAS in the 1980s.³⁹ Also, in what appears to be striking interconnected vessels' move, the Chinese PFOS production started to increase with the long-chain PFAA phaseout in the US.

As far as Europe goes, as late as 2016, PFOS and its derivatives were still being produced in Germany, and Italy⁴⁰.

Meanwhile, in January 2018, Michigan indicated it would continue to adhere to the 70 parts per trillion standard.

³⁶ See IT Cousins, p. 337.

³⁷ *ibidem*.

³⁸ See <http://www.oecd.org/chemicalsafety/risk-management/Working%20Towards%20a%20Global%20Emission%20Inventory%20of%20PFAS.pdf> cited in ITR, 3.4 p. 4.

³⁹ See Concawe (Conservation of Clean Air and Water in Europe). 2016. *Environmental Fate and Effects of Poly- and Perfluoroalkyl Substances (PFAS)*. Report No. 8/16. Auderghem, Belgium, cited in ITRC, 3.4 p. 4.

⁴⁰ See WHO report with contamination cases detailed in the Veneto region and in

And on June 22, 2018, the European Chemicals Agency launched a 2-month public consultation in view of possibly reviewing entry 68 of Annex XVII of REACH to include yet another... derogation to the benefit perfluorooctane bromide (PFOB) containing perfluorooctane iodide (PFOI) in concentration lower than 250 ppm for the purpose of producing pharmaceutical products⁴¹.

the Ruhr region in Germany. Available at: <http://www.euro.who.int/en/publications/abstracts/keeping-our-water-clean-the-case-of-water-contamination-in-the-veneto-region,-italy-2017>.

⁴¹ See <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2017/04/07/gef-grant-to-assist-china-efforts-to-phase-out-pops>; see also <http://www.worldbank.org/en/news/loans-credits/2017/04/07/china-reduction-and-phase-out-of-pfos-in-priority-sectors-project-cited-in-ITR>, 3.4 p. 4.

Il secondo rapporto sullo Stato del capitale naturale in Italia

EMANUELE BOSCOLO

1. Verso una contabilizzazione economica del capitale naturale. – 2. Il Primo Rapporto: metodologia e la clusterizzazione in ecoregioni. – 3. Il Secondo Rapporto: prime applicazioni riferite al consumo di suolo. – 4. Conclusioni.

1. *Verso una contabilizzazione economica del capitale naturale*

Dov'è la vera ricchezza delle nazioni? A una tale domanda, che risuona ineludibile ogni qual volta si ricercano strumenti di misurazione del benessere che vadano oltre il PIL, si può rispondere che una nazione è tanto più ricca di opportunità di benessere per i propri cittadini quanto maggiore è il capitale naturale presente sul suo territorio. Ma quanto vale, in termini misurabili, il capitale naturale italiano e quali effetti, anch'essi misurabili, hanno le scelte politico-amministrative sulla quantità e qualità dei servizi ecosistemici che il sistema naturale ci garantisce? Nel marzo 2018 è stato pubblicato (e consegnato al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro dell'Economia e delle Finanze) il Secondo Rapporto sullo Stato del Capitale Naturale in Italia¹, redatto dal Comitato per il Capitale Naturale attivo da tempo presso il Ministero dell'Ambiente, della Tutela del Territorio e del Mare. Il Comitato opera ai sensi dell'art. 67 della l. 22 dicembre 2015, n. 221 (cd. Collegato ambientale),

¹ In *www.minambiente.it*.

secondo un modello che ha il proprio referente diretto nel britannico *Natural Capital Committee*. Il Comitato aveva già pubblicato nel 2017 il suo Primo Rapporto; i due Rapporti si possono leggere unitariamente e costituiscono il più significativo tentativo di introduzione nei sistemi statistici e di contabilità nazionali della dimensione ambientale. Nel passato recente non sono mancate sperimentazioni di economia ambientale: si pensi all'analisi economica che, sulla scorta delle indicazioni della *Water Framework Directive 2000/60/CE*, accompagna i piani di gestione dei distretti idrografici² e al d.m. DM 24 febbraio 2015, n. 39, "Regolamento recante criteri per la definizione del costo ambientale e del costo della risorsa per i vari settori d'impiego dell'acqua", mediante il quale sono state dettate innovative linee guida per il recepimento del principio *full recovery cost* nel settore idrico. I tentativi di attribuire alle componenti ambientali un valore traducibile secondo le categorie dell'economia sono stati tuttavia a volte fuorviamente etichettati come vettori di una inaccettabile patrimonializzazione dell'ambiente, premessa di una affermazione del mercato quale dispositivo regolatorio³. Dopo la pubblicazione dei due Rapporti si può invece affermare che questo tema sia stato finalmente iscritto nell'agenda delle politiche ambientali, oggetto di una recente puntuazione negli obiettivi delineati dalla Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, approvata da CIPE il 22 dicembre 2017.

2. Il Primo Rapporto: metodologia e la clusterizzazione in ecoregioni

Il Primo Rapporto si era fatto carico di richiamare l'attenzione della politica ma anche dell'intera opinione pubblica sulla necessità della messa a punto di strumenti preordinati ad una pluralità di funzioni. In primo luogo, occorre implementare e affinare la capacità di raccolta e interrelazione di dati volti alla mappatura fisica e tipologica degli ecosi-

² *Amplius* in E. BOSCOLO, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazioni e concessioni*, Milano, 2012; A. DE CARLI – A. MASSARUTTO – V. PACCAGNAN, *La valutazione economica delle politiche idriche: dall'efficienza alla sostenibilità*, in *Econ. font. ener. amb.*, 2003, p. 149.

³ Per una corretta impostazione del tema: M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007, pp. 327 ss.

stemi presenti sul territorio e, nel contempo, procedere all'identificazione dei principali fattori di pressione; in secondo luogo, sono necessari dispositivi idonei alla misurazione del flusso di servizi ecosistemici garantiti dalle matrici ambientali. Questa messe di dati sull'assetto e i funzionamenti ambientali vanno quindi riversati entro modelli volti allo scorrimento dalla dimensione fisica a quella monetaria con l'obiettivo di una contabilizzazione economica del valore attribuibile al capitale naturale. Il Primo Rapporto aveva denunciato le conseguenze del ritardo tanto nella fase analitica quanto in quella di apprezzamento in chiave economica delle risorse naturali che costituiscono la dorsale geomorfologica del nostro Paese. Inevitabile anche la denuncia di come la sistematica sottovalutazione delle componenti ambientali entro le decisioni pubbliche ed entro i sistemi statistici abbia concorso in maniera determinante all'assunzione di scelte dissipative, scarsamente avvedute del reale costo di lungo periodo della riduzione di un patrimonio comune fatto di risorse (biotiche e abiotiche) vulnerabili, sovente poco resilienti e non sempre rinnovabili. L'ambiente, nella sua dimensione fisica, è stato sino ad oggi considerato dai *policy makers* alla stregua di un limite, di un fattore rispetto al quale operare un confronto *ab externo* a valle della strutturazione delle decisioni di maggior impatto; l'attribuzione di un valore economicamente stimabile all'ambiente rende invece più semplice, e soprattutto non più eludibile, l'introiezione del fattore ambientale nelle valutazioni costi-benefici che precedono ordinariamente le decisioni di investimento e, più in generale, nella valutazione della *performance* dei sistemi economico-sociali e dei singoli attori pubblici e privati. Si può fare l'esempio delle risorse idriche: muovere dall'assunto assiologico che l'acqua è un dono e da ciò far discendere il corollario secondo cui non deve quindi avere un prezzo può portare a sostenere – in termini ampiamente condivisibili – l'urgenza dell'introduzione di una tariffa sociale nel servizio idrico integrato (risultato a cui si è pervenuti solo di recente) ma può anche fornire una incongrua giustificazione per non affrontare i problemi connessi alla revisione del sistema concessorio, notoriamente molto lontano dall'affermazione del principio *full recovery cost*, imposto peraltro già dalla Direttiva 2000/60/CE, con applicazione di canoni che programmaticamente non internalizzano i reali costi ambientali di sottrazione.

Superato ogni pregiudizio (di marca ideologica) circa una reciproca

incomunicabilità tra ecologia ed economia, il primo Rapporto aveva operato una rassegna preliminare dei principali approcci metodologici prefigurati dal filone scientifico che va sotto il nome di economia ambientale (si possono citare, entro una corposa letteratura, gli influenti lavori di R. Costanza⁴ e di H. Daly⁵). Il primo Rapporto non si era peraltro limitato ad una definizione del tema ma – sul piano delle risorse analitiche – aveva operato una clusterizzazione del territorio nazionale. Senza alcuna aderenza alle geografie amministrative, secondo uno schema autenticamente fisiocratico⁶, partendo dalle regolarità distributive degli *assets* ambientali e della biodiversità sono state identificate otto eco-regioni (cinque terrestri e tre marine). Una tale operazione consente una più aderente contabilizzazione degli elementi di valore e dei fattori di pressione che minacciano gli ecosistemi. Tale riarticolazione ha immediatamente consentito – per fare un solo esempio – di cogliere come il dato di straordinaria importanza relativo al consumo di suolo nella ecoregione padana sia addirittura doppio rispetto a quello riscontrabile nelle altre eco-regioni e, soprattutto, si attesti ad un livello di molto superiore rispetto al dato statistico che presentano individualmente regioni come la Lombardia, il Veneto, in cui pure si concentra prioritariamente la pressione insediativa (un tale disallineamento si spiega in ragione della compressa distorcente nell'aggregato territoriale dei dati relativi tanto agli areali di pianura quanto ai quadranti montani ampiamente presenti in tali regioni).

⁴ R. COSTANZA – J. CUMBERLAND – H. DALY – R. GOODLAND – R. NORGAAD, *An Introduction to Ecological Economics*, Boca Raton, 1997.

⁵ H. DALY – J. B. COBB, *Un'economia per il bene comune. Il nuovo paradigma economico orientato verso la comunità, l'ambiente e un futuro ecologicamente sostenibile*, Como, 1994. In termini più generali, sull'economia ambientale, W.J. BAUMOL – W.E. OATES, *The Theory of Environmental Policy*, Cambridge, 1988, D.W. PEARCE – R.K. TURNER, *Economia delle risorse naturali e dell'ambiente*, Bologna, 1992, I MUSU, *Introduzione all'economia dell'ambiente*, Bologna, 2002.

⁶ Lo schema che ora è stato antesignanamente suggerito decenni addietro dalla Commissione De Marchi per la gestione dei suoli e delle risorse idriche: dopo l'alluvione di Firenze (4 novembre 1966), fu costituita presso il Ministero dei Lavori Pubblici una Commissione incaricata di verificare lo stato di attuazione della l. 19 marzo 1952, n. 184 ("Piano orientativo ai fini di una sistematica regolazione delle acque"): la relazione redatta dalla commissione nel 1970 costituisce la prima analisi estesa alla situazione idrogeologica dell'intero paese e conteneva la proposta di estendere all'intero territorio nazionale il sistema delle magistrature fluviali articolate per bacini.

Il Primo Rapporto si chiudeva con alcune raccomandazioni circa l'urgenza di avviare nuove campagne di raccolta dati e circa l'opportunità di procedere – anche solo in via sperimentale – ad alcune prime contabilizzazioni in valore economico.

3. *Il Secondo Rapporto: prime applicazioni riferite al consumo di suolo*

Il Secondo Rapporto, raccogliendo tali indicazioni, opera una prima applicazione delle tecniche di rilevazione delle grandezze ambientali e di contabilizzazione dei valori economici attribuibili ai servizi ecologici (di approvvigionamento, di supporto e culturali, secondo la nota tripartizione proposta a livello internazionale). Dal primigenio metodo denominato *System of Environmental Economic Accounting* (SEEA), sviluppato dall'agenzia statistica delle Nazioni Unite (UNSTATS), si sono sviluppati due diversi approcci: il SEEA Central Framework (SEEA-CF) e il SEEA *Experimental Ecosystem Accounting* (SEEA-EEA). Il primo metodo considera i bilanci quantitativi delle singole risorse naturali, secondo un approccio che finisce tuttavia per trascurare gli effetti di scala ecosistemica estesa prodotti dalle singole dinamiche. Il secondo approccio opera una misurazione riferita alla scala delle unità ecosistemiche, consentendo di cogliere con precisione anche gli effetti cumulativi e simbiotici che si instaurano nei diversi habitat. Nelle modellizzazioni economiche il Comitato si è posto l'obiettivo di far emergere, mediante il ricorso a “prezzi ombra”, espressivi di *willingness to pay* o di *willingness to accept*: disponibilità a pagare per ottenere un servizio ecologico o ad accettare una compensazione per rinunciare a una pressione. In tal modo si prefigura il dato più prossimo al valore di scambio che verrebbe attribuito all'utilità ambientale entro un ipotetico mercato.

Su questo fronte il Rapporto 2018 consente un netto avanzamento in quanto propone una prima approfondita contabilizzazione del valore economico del capitale naturale relativamente ai servizi garantiti dal suolo (in condizione agro-naturale) e a quelli prodotti entro gli spazi delle aree marine protette. Si è così giunti a dei primi dati che confermano la possibilità di traslare grandezze fisiche in grandezze economiche. Si tratta di una operazione, certamente perfettibile, di straordinario interesse scientifico ma nel contempo connotata da una immediata rica-

duta applicativa: le informazioni e i modelli consegnati ai decisori politici e amministrativi costituiranno in futuro elementi dai quali non si potrà prescindere nel riorientamento delle politiche ambientali e di sviluppo economico.

Limitandoci al capitolo dedicato al suolo – e sul suo consumo –, dal rapporto si evincono dati impressionanti. Non è bastato sul versante dell'inquadramento categoriale il riconoscimento del suolo quale matrice ambientale e bene comune volto a garantire servizi ecosistemici a fruizione indivisa⁷. La fortissima tendenza dissipativa prosegue anche dopo la messa al centro del dibattito sul governo del territorio della nuova *ius sine* tesa alla limitazione del consumo di suolo, con conseguente assunzione in capo ai piani territoriali e urbanistici di una funzione custodiale del suolo. Già ISPRA nel proprio Quarto Rapporto sul Consumo di Suolo in Italia nel 2017 aveva messo in evidenza come il risultato della continua impermeabilizzazione dei suoli sia rappresentato dalla drastica riduzione del flusso di servizi (di produzione agro-alimentare, di cattura del carbonio, di laminazione delle acque, etc.) assicurati dal suolo mantenuto in condizione naturale. I dati quantitativi parlano di circa 30 ha di consumo al giorno e le statistiche aggregate su base regionale confermano il dato secondo cui le regioni a maggior tasso di *built up* (rapporto tra superfici urbanizzate e superfici naturali) sono, nell'ordine, la Lombardia e il Veneto, seguite dalla Campania; Friuli Venezia Giulia, Liguria, Emilia Romagna, Lazio e Puglia superano la media nazionale (le regioni meno antropizzate sono invece la Valle d'Aosta e la Basilicata). Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, insieme alla Toscana, si sono dotate nel periodo più recente di leggi espressamente volte ad arginare nuovi impieghi edificatori del suolo ma queste stesse leggi (nel perdurante silenzio del Parlamento) si sono rivelate incapaci di arginare le pressioni derivanti dai residui di piano, ossia dalle previsioni ereditate dalla stagione dell'urbanistica estensiva. Il Rapporto consente di cogliere come il maggior consumo di suolo si concentri lungo le coste (anche in ragione del ritardo nel recepimento dei principi deducibili dalla Protocollo sulla gestione integrata delle zone costiere del Mediterraneo, sottoscritto a Madrid il 21 gennaio 2008 in tema di ge-

⁷ E. BOSCOLO, *Il suolo quale matrice ambientale e bene comune: il diritto di fronte alla diversificazione della funzione pianificatoria*, in *Scritti in onore di Paolo Stella Richter*, Napoli, 2013, p. 1101; ID., *I beni ambientali (demanziali e privati) come beni comuni*, in questa *Rivista*, 2017, p. 379.

stione integrata delle zone costiere), nei fondovalle e nell'intorno non solo delle grandi metropoli ma ormai anche di moltissimi centri medio-piccoli. Il fenomeno, a differenza di quanto si verifica in altri stati e di quanto era accaduto nelle stagioni della grande industrializzazione (con massicci spostamenti dalle campagne alla città e crescita dei nuclei urbani), è quindi molto più complesso e generalizzato, non semplicisticamente riconducibile al paradigma dello *sprawl* e non confondibile con la tendenza alla metropolizzazione. Accogliendo una suggestione recentemente imposta nel dibattito delle scienze territoriali, nel Rapporto si parla con maggiore pregnanza di *sprinkling* (diffusione di particelle sparse) per indicare come lo sviluppo a bassa densità si sia polverizzato e diffuso quasi ovunque e non si aggregi solo attorno ai principali catalizzatori urbani⁸. Come si è già accennato, le statistiche aggregate per ecoregioni danno contezza del dato secondo cui l'intera pianura Padana è oggetto di una pressione insediativa insostenibile e non confrontabile con nessun altro quadrante (qui si distende la "città infinita"⁹). Il Rapporto indica anche come l'impronta ambientale di questo modello insediativo sia estremamente inflattiva e come sia quindi necessario operare un più convinto investimento nel miglioramento energetico degli edifici, nel trasporto pubblico e, più in generale, nei sistemi ambientali urbani. Come si è detto, il Rapporto opera una prima stima del valore dei servizi ecosistemici garantiti dal suolo agro-naturale, il cui valore è calcolabile in un intervallo tra i 530 e i 910 milioni di euro annuali. Sin qui il Rapporto non fa che confermare – con il grande pregio della oggettività e della numerabilità – sensazioni e consapevolezze molto diffuse. Ma il Rapporto va oltre e opera un autentico *re-framing* del tema-suolo nella parte in cui pone in correlazione la limitazione degli spazi agro-naturali con la perdita di biodiversità indotta. L'inarginabile urbanizzazione dei suoli determina non solo una perdita di biodiversità (*habitat loss and reduction*) ma anche una sempre più accentuata frammentazione degli areali verdi che postula cesure delle continuità ecologiche (a partire da Rete Natura 2000, si è cominciato a parlare di reti ecologiche e a orientare le misure di protezione su questo nuovo paradigma) ed espone superfici molto estese ad un effetto margine

⁸ B. ROMANO, L. FIORINI, F. ZULLO, A. MARUCCI, *Urban Growth Control DSS Techniques for De-Sprinkling Process in Italy*, in *Sustainability*, vol. 9, p. 10.

⁹ *La città infinita*, a cura di A. BONOMI – A. ABRUZZESE, Milano, 2004.

(*edge effect*), determinato dalla esposizione a fattori di disturbo antropico che riducono il tasso di naturalità e pregiudicano i funzionamenti ambientali. In questa prospettiva, il tema del consumo di suolo dovrebbe essere percepito e trattato non solo alla stregua di una criticità essenzialmente di ordine territoriale (da affrontare con gli strumenti deboli della pianificazione, come sin qui è accaduto) ma come un problema ambientale in senso proprio in ragione dell'incidenza diretta che esso determina in termini di riduzione di un capitale naturale non resiliente.

Ma i suoli italiani non subiscono solo la pressione urbanizzativa. Il Rapporto si concentra sui servizi ecosistemici garantibili da un corretto uso agricolo dei suoli (si pensi alla laminazione delle acque piovane) e sottolinea l'esigenza di un rilancio del *greening* agricolo, favorito dal sistema comunitario di allocazione dei contributi della PAC (politica agricola comunitaria)¹⁰: questa è del resto la direzione che il collegato ambientale ha delineato laddove ha fatto riferimento alla definizione di sistemi di pagamento dei servizi ecosistemici prodotti dall'agricoltura, anche in una prospettiva di compensazione con i maggiori costi per il prelievo idrico che dovranno inevitabilmente essere imposti nei prossimi anni al settore agricolo. Il Rapporto rimarca come l'accentuazione degli incendi boschivi sia una conseguenza diretta dell'abbandono di molte superfici (nel 2016 si sono verificati 4.962 incendi su una superficie complessiva pari a 63.157 ha). Le superfici percorse da incendi sono aumentate (e, in caso di superfici acclivi, l'incendio prelude nella maggior parte dei casi a successivi franamenti). Il suolo è inoltre straordinariamente sensibile al *climate change*¹¹: oltre ad un ormai evidente spostamento verso settentrione del gradiente latitudinale della biodiversità (con mutamenti nella distribuzione delle specie e con necessità di riorientare il sistema agricolo verso coltivazioni meno idrodipendenti), si registra un elevatissimo rischio di desertificazione che interessa circa il 10,1% dei suoli italiani (Sicilia, Puglia, Sardegna). In questa prospettiva viene da ri-

¹⁰ Si vedano sul punto, in relazione al fondamentale apporto che l'agricoltura può fornire alla custodia del suolo inteso come bene comune, i contributi contenuti nella importante raccolta *Agricoltura e "beni comuni"*, a cura di A. GERMANÒ – D. VITTI, Milano, 2012; *Law and Agroecology. A Transdisciplinary Dialogue*, a cura di M. MONTEDURO – P. BUONGIORNO – S. DI BENEDETTO – A. ISONI, Londra, 2015.

¹¹ *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, a cura di G.F. CARTEI, Torino, 2013.

marcare che queste dimensioni propriamente ecosistemiche dovranno essere colte con maggior grado di definizione nelle valutazioni ambientali strategiche che si intersecano con i procedimenti di pianificazione, secondo uno schema tematico che dalla riflessione sui soli profili di matrice territoriale si deve estendere alle dinamiche della biodiversità sulla scia delle più stringenti valutazioni di incidenza che si impongono nelle (e a margine delle) aree della Rete Natura 2000.

4. Conclusioni

La domanda da cui siamo partiti potrà dunque presto trovare una prima risposta. In conclusione, si può sostenere che, al di là dei dati puntuali riportati nel Rapporto e dell'allarme che destano, il più rilevante apporto dell'operazione culturale, prima che amministrativa, attuata dal Comitato per il Capitale Naturale sia di ordine metodologico. Con la pubblicazione dei due Rapporti il metodo della valutazione economica del capitale naturale e dei servizi ecosistemici con traduzione in valori economici dei dati fisici sia definitivamente entrato nella cassetta degli attrezzi dei decisori (legislatori, amministrazioni, autorità indipendenti, etc.). In futuro, la sempre maggior razionalizzazione delle decisioni ambientali, con progressiva riduzione del tasso di discrezionalità (tecnica), potrà prevedibilmente passare per procedimenti (aperti alla partecipazione del pubblico: si può fare l'esempio del dibattito pubblico purtroppo circoscritto alle sole infrastrutture di maggior impatto) imperniati sul confronto tra diversi scenari (secondo le esperienze maturate soprattutto in tema di valutazione ambientale strategica). La novità è ora rappresentata dalla circostanza che, facendo ricorso ai sistema dei "prezzi ombra" e rideclinando alla scala locale i dati deducibili dai Rapporti (e dalla banca dati che verrà progressivamente sedimentandosi), sarà possibile una immediata contabilizzazione in numerario, ossia in un significativo immediatamente percepibile e agevolmente collocabile sulla scala delle preferenze del decisore e del pubblico (a differenza di indicatori tecnici come l'impronta ambientale: *Environmental Footprint*)¹², della pressione sulle matrici ambientali generabile da ciascuno scenario.

¹² M. WACKERNAGEL – W. E. REES, *L'impronta ecologica*, Milano, 2004.

Grazie alla traduzione in valore monetario diverranno più facilmente intelligibili anche al pubblico e ai non tecnici i processi di discretizzazione dei diversi scenari e la fase analitico-conoscitiva potrà quindi assumere un peso maggiore nella traiettoria decisionale. Accanto al valore della numerabilità quale veicolo di una conoscenza immediata e generalizzata, va rimarcato che l'applicazione alle risorse ambientali italiane dell'economia ambientale e la strutturazione di un palinsesto di dati attendibili potrà consentire di accelerare – sul piano macroeconomico – il processo di sviluppo di indicatori statistici tesi al definitivo superamento del PIL¹³ come profilato nell'ambito del progetto promosso sin dal 2010 dall'ISTAT sul benessere Equo e Sostenibile (BES). Si potrà cioè passare da un panorama statistico caratterizzato da un arcipelago di 'conti satellite' (che si affiancano alle contabilità della ricchezza nazionale) ad un solo ordine contabile risultato dell'introiezione dell'autentico valore misurabile del capitale naturale entro l'unica sintesi statistica comprensiva.

¹³ Commissione europea, *Non solo PIL. Misurare il progresso in un mondo in cambiamento*, COM(2009) 433.

Sustainable management of natural resources by the EU

LUDWIG KRAMER

Under the EU Treaties, the responsibility for protecting the environment is shared between the European Union and the Member States. As the Member States may, with regard to environmental measures that are adopted by the EU, adopt more stringent – but not less stringent – national requirements¹ and the EU policy shall aim at a high level of environmental protection², it is fair to state that the requirement to aim at a high level of environmental protection is an obligation for both the EU and its Member States.

The legislative frame

Legislative measures with an impact within the EU.

In the area of natural resources – water, biodiversity, air quality and raw materials and waste – the EU has extensively legislated. The system of legislation is similar in all for areas: a basic legislative act lays down the definitions used in the sector, provides for basic administrative structures and determines the general objectives which are to be reached in the different sectors.

The water framework directive³ requested Member States to organise their water administration along the river basins within the EU. Member States which followed a different concept, had to align to the river basin concept and were also requested, where transboundary river

¹ Article 193 TFEU.

² Articles 191 and 114 TFEU.

³ Directive no. 2000/60.

basins existed, to cooperate with administrations from other member States or third countries, in order to reach the general objective of the directive, the favourable status of waters. Member States were obliged to set up river basin management plans and action plans to reach the directive's objectives. A framework directive on marine waters contained similar objectives. To this framework were added specific legislative acts which aimed at the reduction of pollution on the one hand, at the improvement of water quality on the other hand.

In the waste sector, a framework directive fixed the principles which had to govern national, regional or local waste policy and even laid down order of priority for these principles. It requested the establishment of waste disposal installations and declared the objective which the network of such installations had to reach. Member States were requested to draw up waste prevention and waste treatment plans and to update them at regular intervals. Specific legislative acts on waste installation, the movement of waste and on specific waste streams completed the waste framework legislation.

As regards raw materials, there is no coherent and active EU policy or legal framework until now. Raw materials are considered to be "goods" which come under the general free trade provisions of the EU Treaties, as regards trade in raw materials within the EU as well as regards imports and exports. The EU did not wish to fully realise, until now, that a comprehensive and serious waste prevention policy requires the taking of measures on raw materials, because any material, before becoming waste, was raw material. The EU's recent commitment to a circular economy is still in its infancies and has not yet led, as regards raw materials, to tangible results.

The EU legislative acts on the protection of biodiversity do not contain, in their title, the term "framework". Yet, the EU approach in this sector is similar to that of water and waste. A directive on natural habitats and wild fauna and flora which, to a good extent, integrates the directive on wild birds, determines that fauna and flora species and their habitats are the common heritage of the EU. It aims at a favourable conservation status of protected species and of habitats, asks Member States to identify special areas of conservation which must form an integrated EU network. Member States are then obliged to take the necessary conservation measures, in order to reach and maintain the favourable conservation status. The habi-

tats and birds directives are supported by a number of legislative acts which also aim at the conservation of biodiversity.

As regards air quality, the efforts of the EU started in 1980 and were gradually extended. At present, a directive of 2008 established binding air quality concentration limits for a number of pollutants⁴. It asked Member States to install measuring stations and adopt air quality plans, when the concentration values were exceeded or at risk of being exceeded. Shorter air quality problems had to be tackled by action plans. The overall objectives oriented themselves along the recommendations of the World Health organisation, while admitting that full compliance with them was not yet achievable. The directive is supported by a number of other legislative acts which aim at the reduction of air quality.

In the area of air quality, the EU has not really followed the principle of environmental policy of fighting environmental impairment at source, by fixing emission limit values for pollution sources. successful lobbying by economic interests is the main reason for this. As regards large and medium industrial installations, the use of the best available technique is required for air – and water – emissions. Only for motor vehicles emissions, limit values were fixed, though these limits were not proportional to the increased emissions due to more vehicles and to traffic. CO₂ emissions from passenger cars – not for trucks – were fixed as average values for car fleets, not for the individual vehicle.

Legislative measures with an impact in non-EU countries.

All the above-mentioned legislative acts concern the situation within the EU. There are extremely few legislative measures taken by the EU which might affect the management of natural resources outside the EU. In the water sector, the river basin management plans for international rivers may also affect non-EU countries in Europe, as the joint elaboration and implementation of such plans may have repercussions on the management of waters in the non-EU State. Also the plans adopted under the marine waters directive 2008/56 might influence the management of marine waters of non-EU European countries. Water-related measures for countries outside the European continent do not exist.

In the waste sector, the export of EU-generated waste to other coun-

⁴ The fixing of contraction values for a number of heavy metals was prevented after the lobbying from economic operators, see.

tries may have an influence on the management of waste in such countries. The EU export provisions of waste are based on the prior informed consent principle: such exports may only take place, where the importing third country was informed of the intended shipment and has explicitly agreed to it. There are no requirements as to the availability and capacity of waste recovery or treatment installations in third countries. Shipments of waste for disposal to third countries are almost altogether forbidden.

Also in the biodiversity sector, the main impact on the management of species and habitats in third (non-European) countries is indirectly ensured by trade restrictions. Such restrictions exist for endangered species such as elephants, rhinos, apes, whales, seals and other species. With regard to (tropical)wood, the EU concluded a number of bilateral agreements with developing countries which commit themselves to allow the export only of such wood which comes from sustainable production. Also biofuels may only be imported into the EU, where it complies with a number of criteria for sustainable production. In the fisheries sector, the EU concluded a number of bilateral partnership agreements with developing countries which grant access to the fishing grounds against financial support of setting up an improved and modernised national fisheries infrastructure and related measures.

In the air quality sector there are no EU legislative measures which affect the management of air quality in non-EU countries. Of course, though, air pollution in one EU country may affect the air quality in non-EU countries and, hence, lead to management measures in that third country. The acid rain which heavily affected Scandinavian countries in the 1970s and 1980s is an early example of such a phenomenon.

All the measures mentioned with regard to third countries suffer from the problem that the enforcement in the third countries of the measures taken is poor. The sustainable production of biofuels is controlled by private organisations which are certified by the EU Commission, but the monitoring has limited effects. The same applies to the partnership agreements in fisheries or the actual waste treatment and disposal in third countries. Overall, the EU measures share the problem of the enforcement of international environmental agreements at national level: almost all depends on the political good will of the third country to protect its environment and its natural resources.

PETER TANGNEY, *Climate Adaptation Policy and Evidence: Understanding the Tensions between Politics and Expertise in Public Policy*, Routledge 2017, pp. 274.

Gli scritti sull'adattamento al cambiamento climatico – un tempo considerato un argomento “proibito” perché implicava il riconoscimento dell'insufficienza delle strategie di mitigazione delle cause del cambiamento per contenere gli effetti del cambiamento – stanno diventando sempre più numerosi e più documentati.

Quest'opera muove dalla premessa che le strategie di adattamento al cambiamento climatico devono combinare i valori prescelti come primari a livello politico con i dati offerti dalla scienza e dalla tecnologia. Sulla base di questa premessa, l'Autore, un docente della *Flinders University di Adelaide* esamina le politiche di adattamento progettate in Australia e nel Regno Unito e verifica se le aspettative possono essere considerate realistiche. Il dato che emerge da questo esame è che la carenza di studi e di informazioni scientificamente attendibili sui futuri effetti del cambiamento climatico è spesso adotta come un problema che impedisce di attuare politiche di adattamento. La verità è però che i dati scientifici disponibili, anche quando attendibili, sono spesso ignorati o resi compatibili con gli obiettivi politici perseguiti.

STEFANO NESPOR

SILJA KLEPP – LIBERTAD CHAVEZ-RODRIGUEZ, *A Critical Approach to Climate Change Adaptation: Discourses, Policies and Practices*, Routledge 2018, pp. 324.

Silja Klepp dell'Università di Kiel, esperta di problemi di cambiamento climatico e di migrazioni nel bacino del Mediterraneo e *Libertad Chavez-Rodriguez*, ricercatrice presso il CIESAS, *Center for Research and Advanced Studies in Social Anthropology* di Brema hanno raccolto in questo libro saggi sulle politiche di adattamento al cambiamento climatico in numerosi paesi: non solo paesi notoriamente vulnerabili agli effetti del cambiamento climatico, per i quali le strategie di adattamento sono di grande importanza (le Isole del Pacifico, Indonesia, Tanzania, Colombia), ma anche paesi sviluppati (Germania, Canada, Russia). Un dato assai significativo emerge da questa raccolta: le politiche di adattamento predisposte a livello statale o spesso da organismi internazionali cambiano allorché vengono attuate: vengono plasmate e modificate nella pratica per adeguarsi a esigenze locali, a specifiche domande culturali, di giustizia ambientale e di rispetto per i diritti umani. Le necessità di adattamento vengono così a creare nuove configurazioni dei rapporti di potere, spesso non previste allorché le politiche relative sono state studiate e approvate: pensate come interventi neutri e puramente tecnici, divengono in realtà potenti strumenti politici che consentono non solo di conservare una realtà messa in pericolo dal cambiamento climatico, ma anche di scegliere quali futuri si vogliono privilegiare e quali valori si vogliono promuovere.

STEFANO NESPOR

Hanno collaborato a questo numero

Federico Boezio, avvocato in Milano, si occupa prevalentemente di diritto amministrativo e diritto penale.

Emanuele Boscolo, Professore ordinario di diritto amministrativo presso l'Università degli Studi dell'Insubria. Ha studiato il procedimento amministrativo e le liberalizzazioni, il regime dei beni ambientali (in particolare, le acque e il paesaggio) e il governo del territorio.

Paola Brambilla, avvocato, docente a contratto di diritto comparato e dell'unione europea nel corso di laurea in cooperazione e diritti dell'uomo presso l'Università degli studi di Bergamo, presidente WWF Lombardia.

Marta Cenini, Professore aggregato di Diritto privato presso l'Università degli Studi di Milano. È autore di numerose pubblicazioni in inglese e italiano in tema di responsabilità per danno ambientale, bonifiche e circolazione dei beni mobili e immobili in ottica italiana, europea ed internazionale. È responsabile di progetti di ricerca in tema di diritto privato dell'ambiente e regolarmente invitata come relatore in convegni nazionali ed internazionali. Membro *dell'European Environmental Law Forum*.

Tania Ciccarese, laureata in Giurisprudenza all'Università del Salento nel 2015, ha conseguito un master di II Livello in Diritto Processuale amministrativo all'Università Lumsa di Roma, 2017. È iscritta al registro dei praticanti – Ordine Avvocati Roma, 2015.

Laura Corti, avvocato in Milano nel settore del diritto amministrativo.

David Desforges, avvocato in Parigi, Francia, opera da vent'anni nel settore del diritto ambientale. is admitted to practice law in Paris (France). He has over 20 years of practice of environmental law. David è docente di *EU and French environmental law at Université Paris Dauphine* and *Université Paris-Sud*. Si è laureato all'*Institut d'Etudes Politiques de Paris* (BA, 1991), alla *DePaul University*, alla *Graduate School of Public Services (Certificate Degree, 1994)*, alla *Northwestern University School of Law* (LLM, 1994), e all'*Université Paris II Panthéon-Assas (Post-Graduate Law Degree, 1997)*.

Claudia Galdenzi, avvocato in Milano, si occupa prevalentemente di diritto amministrativo e diritto dell'ambiente.

Adabella Gratani, avvocato, giudice onorario, dottore di ricerca in diritto pubblico, docente a contratto in corsi e *master* ambientali.

Roberto Gubello, avvocato del Foro di Lecce.

Edoardo Ferrero, avvocato e Dottorando di ricerca in materie giuspubblicistiche a Torino. Concentra la sua attività professionale nell'ambito del diritto ammini-

strativo, specie per quel che riguarda i contratti pubblici, l'ambiente e l'energia. In ambito accademico, ha sviluppato un progetto di ricerca sul tema della sostenibilità del sistema alimentare.

Ludwig Krämer, Magistrato tedesco, ha lavorato trent'anni alla Direzione Generale Ambiente della Commissione europea. Ha scritto oltre duecento articoli e oltre venti libri sul diritto ambientale. Ha insegnato diritto dell'ambiente in oltre cinquanta università in Europa e nord America. Attualmente è Direttore dell'*environmental law consultancy "Derecho y Medio Ambiente"* in Madrid.

Roberto Losengo, avvocato in Milano. È membro della Commissione Ambiente dell'Ordine degli Avvocati di Milano.

Luca Marini, Vice presidente del Comitato Nazionale per la Bioetica.

Eva Maschietto, avvocato in Milano: si occupa di diritto di impresa, diritto amministrativo e ambientale da oltre vent'anni ed è autrice di diverse pubblicazioni in materia.

Maria de las Mercedes Esquivel, avvocato, specialista in Diritto Aeronautico e Spaziale. Docente di Diritto Aeronautico e Spaziale, Università di El Salvador (USAL Buenos Aires). Sede *Nuestra Sra. Del Pilar Centro e Campus*. Direttrice dell'Istituto di Diritto Aeronautico e Spaziale (USAL). Professoressa Associata di Diritto Aeronautico (Università di Buenos Aires).

Ettore Rodríguez Molnar, Avvocato praticante. Membro dell'Ordine degli Avvocati di Madrid. Membro dell'ICEL (Consiglio Internazionale di Diritto Ambientale). Ex Vicepresidente della Commissione per l'Ambiente dell'Ordine internazionale degli Avvocati (*International Bar Association*).

Stefano Nesper, avvocato in Milano, si occupa prevalentemente di diritto dell'ambiente, diritto amministrativo e diritto del lavoro.

Giulia Rota, laureata in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi Milano-Bicocca, collabora con lo studio legale ACCMS e si occupa principalmente di diritto penale con particolare riferimento al diritto penale dell'ambiente e diritto penale dell'economia.

Ginevra Ripa, avvocato in Milano, si occupa principalmente dei reati contro la Pubblica amministrazione, violazione delle norme relative alla prevenzione degli infortuni e all'igiene sul lavoro e reati ambientali.

Lorenzo Spallino, avvocato amministrativista. Professore a contratto di diritto urbanistico e dell'ambiente presso l'Università dell'Insubria. Ha collaborato alla revisione del Piano Territoriale della Regione Lombardia (PTR) e del Piano Territoriale Paesaggistico della Regione Lombardia (PTPR). Già Presidente della Camera Amministrativa di Como, oggi Camera Amministrativa dell'Insubria. Responsabile di *www.dirittopa.it*.

Finito di stampare nel mese di settembre 2018
dalla Vulcanica srl - Nola (NA)

