



**Corso di laurea triennale in economia e management  
Dipartimento di impresa e management**

**Il rapporto tra ambiente e mercato nel diritto pubblico dell'economia**

RELATORE

Chiar.ma Prof.ssa Mirella Pellegrini

CANDIDATO

Anna Pilar Fimiani

Matr. 213521

ANNO ACCADEMICO 2018/2019

## Indice

<b>Introduzione</b> .....	3
<b>1. Ambiente e mercato: i principi fondamentali</b> .....	5
1.1. <i>La Costituzione ed il Testo Unico ambientale</i> .....	5
1.2. <i>I principi in materia di ambiente secondo il Trattato UE e la Carta dei diritti fondamentali della UE</i> .....	10
1.3. <i>La Convenzione europea sui diritti dell'uomo</i> .....	16
1.4. <i>Il bilanciamento tra ambiente e mercato: quadro generale</i> .....	20
1.5. <i>Principio di precauzione, ambiente e Pubblica Amministrazione</i> .....	23
<b>2. Il sistema pubblico di regolazione del rapporto tra ambiente e mercato</b> .....	27
2.1. <i>Gli enti preposti alla tutela dell'ambiente: quadro generale</i> .....	27
2.2. <i>L'Autorità indipendente in materia ambientale: l'ARERA</i> .....	30
2.3. <i>Quadro generale degli strumenti di regolazione del rapporto tra ambiente e mercato nella c.d. "protezione comparativa"</i> .....	35
2.4. <i>Segue: i contratti pubblici e l'ambiente</i> .....	39
<b>3. Il caso Ilva quale paradigma del difficile bilanciamento tra ambiente e mercato</b> .....	42
3.1. <i>L'emergenza ambientale "Ilva" fino al decreto-legge n. 207/2012</i> .....	42
3.2. <i>I contenuti del decreto-legge n. 207/2012</i> .....	44
3.3. <i>La sentenza della Corte costituzionale n. 85/2013</i> .....	46
3.4. <i>Il decreto del 2015 e la sentenza della Corte costituzionale n. 58/2018</i> .....	48
3.5. <i>La condanna dell'Italia da parte della Corte Edu con sentenza 24 gennaio 2019: cenno e rinvio</i> .....	50
3.6. <i>Le ultime vicende. La questione dello scudo penale.</i> .....	50
<b>Conclusioni</b> .....	54
<b>Bibliografia</b> .....	57
<b>Sitografia</b> .....	61

## Introduzione

La crisi ecologica nelle sue varie manifestazioni ha ormai determinato «evidenti squilibri nel rapporto uomo/società-ecosistema, dipendenti sia dal consumo di risorse naturali in eccesso rispetto a quelle che si producono, sia dalla loro compromissione “*qualitativa*” in conseguenza delle attività di matrice antropica, fenomeni evidenziati con l’individuazione del c.d. “*earth overshoot day*” che segna annualmente la data in cui l’umanità ha esaurito il suo budget ecologico<sup>1</sup>, ovvero della c.d. “*impronta ecologica*” che rappresenta l’unità di misura della domanda di risorse naturali (quanta superficie in termini di terra e acqua la popolazione umana necessita per produrre, con la tecnologia disponibile, le risorse che consuma e per assorbire i rifiuti prodotti)<sup>2</sup>». Diverse sono le modalità di approccio al tema, che possono «avere matrice *morale*, per quanto riguarda le condotte di prevenzione rimesse alla spontanea iniziativa del singolo <sup>3</sup>, *politica*, nella parte relativa alla responsabilità dello Stato-apparato per la regolamentazione della gestione delle risorse naturali in funzione di giustizia sociale<sup>4</sup> e di tutela delle aspettative e dei diritti delle generazioni future<sup>5</sup>, *economica* e *normativa* (ed in tal caso sul versante del diritto sia interno che internazionale, per quanto riguarda la stipula di accordi tra gli Stati recanti disposizioni “compensative” o di “riequilibrio” ambientale tra paesi ricchi e paesi poveri<sup>6</sup>)<sup>7</sup>». La pluralità dei punti di vista da cui si può esaminare la crisi ambientale trova però un riferimento unico nell’individuare quale causa del fenomeno l’espansione incontrollata del “*mercato*”, «termine che viene in questa sede sinteticamente usato per fare riferimento alla produzione dei beni e dei servizi ed ai rapporti tra operatori economici per il loro scambio. Va però tenuto presente che il mercato costituisce una fonte indispensabile di produzione di ricchezza e di creazione di opportunità di crescita e di lavoro. La chiave per risolvere l’inevitabile tensione tra questi due poli viene individuata nel necessario bilanciamento, sintetizzato a livello economico con il sintagma “*sviluppo sostenibile*” e sotto il profilo giuridico con la locuzione

---

<sup>1</sup> Si rinvia al sito <http://www.overshootday.org>.

<sup>2</sup> FIMIANI, *Il debito ambientale tra mercato e giurisdizione*, Relazione tenuta alla Scuola Superiore della Magistratura, il 7 dicembre 2016, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it), 24 marzo 2017. (L’Autore ricorda che “dal sito di cui alla nota che precede si apprende che la nostra impronta ecologica, che dovrebbe essere fisiologicamente deve essere pari ad 1 è già 1,4 e che l’impronta ecologica dei nord-americani è ormai vicina a 6”).

<sup>3</sup> Tema diffusamente affrontato dalla Enciclica di Papa Francesco *Laudato si’*. Per commenti nella prospettiva giuridica, cfr. TOFFOLETTO, Note minime a margine di *Laudato si’*, in *Società*, 2015, XI, 1203; SORIA, *L’enciclica Laudato si’ di Papa Francesco sulla cura della casa comune*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2016, XII, 814.

<sup>4</sup> In tema cfr. SACHS, *Ambiente e giustizia sociale. I limiti della globalizzazione*, (trad. LO VOI, DI GAETANO E RAUDNER), Editori Riuniti, 2002.

<sup>5</sup> Ad esempio, l’art. 144 del codice ambientale prevede che le acque costituiscono una risorsa che va tutelata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà; qualsiasi loro uso è effettuato salvaguardando le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale; il concetto di conservazione per le generazioni future caratterizza anche il recente D. Dirett. 16 giugno 2015, n. 86 recante la “*Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici*”.

<sup>6</sup> Ad esempio, l’Accordo di Parigi sul clima del 2015, noto come *Cop21*, prevede il versamento di 100 miliardi all’anno per i Paesi in via di sviluppo.

<sup>7</sup> FIMIANI, *Il debito ambientale tra mercato e giurisdizione*, cit.

“*protezione bilanciata*” dell’ambiente, espressione riassuntiva dei vari strumenti normativi finalizzati a trovare un punto di equilibrio tra le esigenze della produzione e quelle dell’ambiente»<sup>8</sup>.

Partendo dai fondamenti normativi di tali principi (cap. 1), il presente lavoro intende esaminare gli strumenti di regolazione pubblica del rapporto tra ambiente e mercato (cap. 2), per poi analizzare (cap. 3) la nota vicenda dell’Ilva di Taranto quale caso paradigmatico del difficile bilanciamento tra esigenze di protezione dell’ambiente e quelle della produzione e del lavoro, beni entrambi di rilievo costituzionale, il cui equilibrio costituirà sempre di più un compito fondamentale del legislatore e della pubblica amministrazione, come sarà illustrato nelle conclusioni.

Si precisa, quanto alle citazioni di giurisprudenza, che:

- le sentenze della Corte di Giustizia sono reperibili al sito [curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=it](http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=it);
- le sentenze della Corte Edu sono reperibili al sito [cortedicassazione.it/corte-di-cassazione/it/sentenze\\_cedu.page](http://cortedicassazione.it/corte-di-cassazione/it/sentenze_cedu.page);
- le sentenze della Corte costituzionale sono reperibili al sito [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it);
- le sentenze della Corte di cassazione sono reperibili al sito [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it);
- le sentenze del Consiglio di Stato e dei T.A.R. sono reperibili al sito [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

---

<sup>8</sup> FIMIANI, *Il debito ambientale tra mercato e giurisdizione*, cit.

## 1. Ambiente e mercato: i principi fondamentali

### 1.1. La Costituzione ed il Testo Unico ambientale

La nozione di ambiente non è definita dalla Costituzione.

Una carenza della nostra Carta costituzionale, che viene spiegata dalla dottrina osservando che la qualità e quantità delle risorse naturali sussistenti all'epoca della sua emanazione e il livello dello sviluppo industriale raggiunto non potevano far presagire l'indiscriminata aggressione alle risorse naturali poi avvenuta.

Altro Autore<sup>10</sup>, per dimostrare le manchevolezze in termini ambientali della Costituzione osserva: “è sufficiente rilevare che, là dove la Costituzione parla di paesaggio (articolo 9) si limita a una generica affermazione di principio della tutela, mentre, nei luoghi in cui viene disciplinato il fattore principale di aggressione ambientale, il sistema economico, i richiami alle limitazioni sono ambigui, e spesso di segno opposto alle esigenze della protezione ambientale: l'articolo 3 secondo comma parla di rimozione di ostacoli economici, ma al fine di consentire a tutti di godere in condizioni di tendenziale eguaglianza del potere economico, oltre che di quello politico e sociale; l'articolo 41 afferma che l'iniziativa economica privata è libera, e l'unico limite che le viene posto è quello, sibillino, dell'utilità sociale, così come l'articolo 42 pone alla proprietà privata il limite della funzione sociale, ma con ciò non esplicita l'intenzione di proteggere l'ambiente naturale, anzi dice chiaramente che l'obiettivo è quello di rendere la proprietà accessibile a tutti. Non abbiamo una costituzione ambientalista, e anche quelle norme che più recentemente la dottrina e la giurisprudenza hanno invocato in funzione di protezione (come ad esempio l'articolo 32 e il cosiddetto diritto alla salute), in fondo, sono utilizzabili solo *ex post*, come legittimazione di una tecnica risarcitoria individualizzata del danno ambientale, ma non in senso programmatico, come indirizzo alternativo del sistema economico a fini di prevenzione ambientale. In altre parole, e a patto di ritenere ancora scientifica l'interpretazione della Costituzione, specie riguardo alla scalarità degli interessi protetti e alla graduazione degli obiettivi del sistema, l'interesse ambientale non potrebbe essere collocato al gradino più alto della protezione; anzi, una lettura non preconcepita enucleerebbe moltissime prove a favore della supremazia dell'interesse pubblico allo sviluppo economico rispetto all'interesse ambientalistico, e poche argomentazioni contro”.

Argomentazioni queste che si riscontrano nella evoluzione della giurisprudenza sulla nozione di ambiente.

Si è infatti passati dalla configurazione civilistica del diritto soggettivo all'ambiente salubre (Cass. civ., Sezioni Unite, n. 5172/1979) alla concettualizzazione dell'ambiente come “un bene giuridico in quanto riconosciuto e tutelato da norme che non può essere oggetto di una situazione soggettiva di tipo appropriativi,

---

<sup>9</sup> MADDALENA, *La nuova giurisprudenza costituzionale in tema di tutela dell'ambiente*, in *Ambiente e sviluppo*, 2012, I, 5, ed ivi rif..

<sup>10</sup> DI PLINIO, *Diritto pubblico dell'ambiente e aree naturali protette*, Torino, 1994, 7.

ma, appartenendo alla categoria dei c.d. beni liberi, è fruibile dalla collettività e dai singoli” (Corte cost., n. 641/1987).

Attraverso un’interpretazione aperta ed evolutiva delle norme costituzionali, la giurisprudenza è quindi pervenuta alla ricostruzione di una “costituzione sostanziale” che tutela l’ambiente come un’entità unitaria comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali, diritto individuale e collettivo di ogni cittadino, perché costituisce lo sfondo necessario allo svolgimento di ogni attività umana ed è pertanto fondamentale per il benessere psico-fisico dell’individuo, considerato singolarmente ma ancor più nell’ambito delle formazioni sociali in cui esplica la sua personalità, e quindi, proprio in quanto tale, diritto fondamentale riconosciuto dalla Costituzione. Il significato della locuzione: «paesaggio e patrimonio storico e artistico» di cui all’art. 9 va riferito quindi, secondo tale impostazione, alla tutela della forma generale del Paese, e la salute dell’individuo considerata all’art. 32 si estrinseca nel diritto ad un ambiente salubre<sup>11</sup>.

In tale prospettiva il dibattito dottrinario<sup>12</sup> – se sia meglio ritenere che l’ambiente sia un fondamentale valore costituzionale, *direttamente tutelato*, ovvero sia il substrato necessario affinché i beni-valori del paesaggio e della salute dell’uomo, tutelati direttamente dalla Costituzione, possano efficacemente estrinsecarsi e quindi sia oggetto di *tutela costituzionale indiretta* – non è sembrato avere sponda nella giurisprudenza, poiché rilevante solo per decidere quale sia la maniera migliore per esprimere il medesimo concetto, e cioè che<sup>13</sup> *“l’ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita. La sua protezione non persegue astratte finalità estetizzanti, ma esprime l’esigenza di un habitat naturale nel quale l’uomo vive ed agisce, e che è necessario alla collettività, e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti; è imposta anzitutto da precetti costituzionali (art. 9 e 32 Cost.), per cui esso assurge a valore primario ed assoluto”*<sup>14</sup> (Corte cost., 641/1987), che come tale giustifica anche limitazioni all’iniziativa economica ed alla proprietà privata, anche terriera, “limitazioni che pertanto ben possono essere comprese in quelle *latu sensu* sociali di cui agli art. 42 e 43 Cost. (Corte cost. 365/1993).

L’ambiente pertanto *“comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e preservazione dei patrimoni genetici terrestri o marini, di tutte le specie animali o vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni, ed è, così definito, un bene immateriale unitario, di rilevanza costituzionale”* (Corte cost. sent. 210/1987 che prosegue: “l’ambiente in senso giuridico costituisce cioè un insieme che, pur comprendente vari beni o valori – quali la flora, la fauna, il suolo, le acque ecc. – si distingue ontologicamente da questi e si identifica in una realtà, priva di consistenza materiale, ma

---

<sup>11</sup> Corte cost. ord. 184/1983 e sent. 210/1987, 641/1987, 800/1988, 391/1989, 127/1990, 430/90, 122/1993, 269/1993.

<sup>12</sup> Si rinvia agli scritti citati di MADDALENA e DI PLINIO.

<sup>13</sup> FIMIANI, *Inquinamento ambientale e diritti umani*, in *Questione giustizia on line*, Speciale n. 1/2019.

<sup>14</sup> Affermazioni riprese da CARPINETO, *La tutela dell’ambiente nella Costituzione italiana*, in *scuoladistudisuperiori.unimc.it*, 12 settembre 2016 e CUCUZZA, *Danni – patrimoniali e non patrimoniali – danno ambientale – fonte normativa di riferimento*, in *ilrisarcimento.com*, 23 gennaio 2011.

espressiva di un autonomo valore collettivo costituente, come tale, specifico oggetto di tutela da parte dell'ordinamento, con la legge 8 luglio 1986 n. 349, rispetto ad illeciti, la cui idoneità lesiva va valutata con specifico riguardo a siffatto valore ed indipendentemente dalla particolare incidenza verificatasi su una o più delle dette singole componenti, secondo un concetto di pregiudizio che, sebbene riconducibile a quello di danno patrimoniale, si caratterizza, tuttavia per una più ampia accezione, dovendosi avere riguardo, per la sua identificazione, non tanto alla mera differenza tra il saldo attivo del danneggiato prima e dopo l'evento lesivo, quanto alla sua idoneità, alla stregua di una valutazione sociale tipica, a determinare in concreto una diminuzione dei valori e delle utilità economiche di cui il danneggiato può disporre, svincolata da una concezione aritmetico-contabile" 15).

Questa nozione di ambiente non è mutata a seguito della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione (legge n. 3/2001) che nel recare modificare l'art. 117 della Cost. prevede espressamente tra le materie in cui lo Stato ha legislazione esclusiva la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (secondo comma, lettera s), mentre il "governo del territorio" (urbanistica) e la "valorizzazione dei beni culturali e ambientali" rientrano tra le materie a legislazione concorrente (terzo comma).

La Corte Costituzionale (a partire dalle sentenze n. 282 e 407 del 2002) ha precisato che non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma del nuovo art. 117 *«possono, in quanto tali, configurarsi come "materie" in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie. Pertanto, l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una "materia" in senso tecnico, qualificabile come "tutela dell'ambiente", dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze. In particolare, dalla giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale»*<sup>16</sup>.

La dottrina osserva che i lavori preparatori relativi alla lettera s) del nuovo art. 117 della Costituzione inducono, d'altra parte, a considerare che l'intento del legislatore sia stato quello di riservare comunque allo Stato il potere di fissare *standards* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. In definitiva, si può quindi ritenere che riguardo alla protezione dell'ambiente non si sia sostanzialmente inteso eliminare la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali

---

<sup>15</sup> La pronuncia della Corte costituzionale viene richiamata dagli scritti di CARPINETO e CUCUZZA, citati nella nota che precede.

<sup>16</sup> CARPINETO, *La tutela dell'ambiente nella Costituzione italiana*, cit. Vedi anche FERRARA, *Modelli e tecniche della tutela dell'ambiente: il valore dei principi e la forza della prassi*, in *Foro amm. TAR*, 2009, VI, 1945.

diretti a soddisfare contestualmente, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato<sup>17</sup>.

Ai fini che interessano per il presente lavoro, è utile la specificazione più puntuale del concetto di ambiente desumibile dalla definizione di danno ambientale dettata dall'art. 300 del D.lgs. n. 152/2006 (di seguito anche T.U.A.) in conformità a quella prevista dalla Direttiva 2004/35/CE<sup>18</sup>.

La norma, dopo aver dato una definizione generale al primo comma (“è danno ambientale qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima”), precisa al secondo che, “ai sensi della Direttiva 2004/35/CE costituisce danno ambientale, in particolare, il deterioramento, in confronto alle condizioni originarie, provocato:

- a) alle specie e agli habitat naturali protetti dalla normativa nazionale e comunitaria di cui alla legge 11 febbraio 1992, n. 157<sup>19</sup> e di cui al d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357<sup>20</sup>, nonché alle aree naturali protette di cui alla legge 6 dicembre 1991, n. 394 e successive norme di attuazione;
- b) alle acque interne, mediante azioni che incidano in modo significativamente negativo sullo stato ecologico, chimico e/o quantitativo oppure sul potenziale ecologico delle acque interessate, quali definiti nella direttiva 2000/60/CE, ad eccezione degli effetti negativi cui si applica l'articolo 4, paragrafo 7, di tale direttiva;
- c) alle acque costiere ed a quelle ricomprese nel mare territoriale mediante le azioni suddette, anche se svolte in acque internazionali;
- d) al terreno, mediante qualsiasi contaminazione che crei un rischio significativo di effetti nocivi, anche indiretti, sulla salute umana a seguito dell'introduzione nel suolo, sul suolo o nel sottosuolo di sostanze, preparati, organismi o microrganismi nocivi per l'ambiente”<sup>21</sup>.

La dottrina<sup>22</sup> ha evidenziato la mancata previsione dell'atmosfera e del paesaggio.

Quanto alla prima ha precisato che secondo il n. 4) del preambolo della direttiva 2004/35/CE “il danno ambientale include altresì il danno causato da elementi aerodispersi nella misura in cui possono causare danni all'acqua, al terreno o alle specie e agli habitat naturali protetti”, per cui l'inquinamento atmosferico, pur non essendo previsto dall'art. 300 T.U.A., può comunque rilevare ai fini della disciplina del danno ambientale, qualora abbia ricadute sulle predette componenti provocandone la contaminazione<sup>23</sup>.

---

<sup>17</sup> CARPINETO, *La tutela dell'ambiente nella Costituzione italiana*, cit. Vedi anche FONDERICO, *La Corte Costituzionale e il Codice dell'ambiente*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2010, 4, 368.

<sup>18</sup> Direttiva Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004 sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale.

<sup>19</sup> Recante norme per la protezione della fauna selvatica.

<sup>20</sup> Recante regolamento recante attuazione della direttiva 94/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche.

<sup>21</sup> Per un commento alla norma vedi anche GUARRIELLO, *Problemi attuali della responsabilità penale nella gestione dei rifiuti*, in *Atti dell'incontro di studio organizzato in collaborazione tra la Scuola Superiore della Magistratura e l'Ufficio Studi, Massimario e Formazione della Giustizia amministrativa*, in Roma, il 27-28 settembre 2018,

<sup>22</sup> BOVINO-BIANCANIELLO, *Il danno all'ambiente: dalla normativa alle Corti*, in *Corriere Giur.*, 2017, III, 397; FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, Giuffrè Editore, III Ed. 2015.

<sup>23</sup> In questa prospettiva, la risalente, ma ancora significativa, Tar Marche, n. 478/2003, in *Riv. giur. amb.*, 2004, 295, con nota di RONCELLI, ha ritenuto che nei confronti di un'industria o fabbrica che immette fumi nell'atmosfera e per la quale è operativa la

Quanto alla mancata inclusione di tutti i beni paesaggistici nella definizione di danno ambientale, ha tratto la conseguenza che restano fuori dal concetto di danno ambientale quei profili (si pensi alle zone archeologiche), più legati ad aspetti culturali ed estetici, nei quali vengono in evidenza attività di trasformazione della bellezza naturale dei luoghi protetti che alterano, sotto il profilo morfologico, il paesaggio, compromettendo il godimento che la collettività ed i singoli possono ricavarne<sup>24</sup>.

Ciò significa che la materia del danno ambientale si identifica con i soli fenomeni di *compromissione o messa in pericolo della salubrità ambientale* e non comprende quelli in cui vengono lesi valori meramente estetico-culturali<sup>25</sup>.

Tali fenomeni sono riconducibili al concetto di *inquinamento*, enunciato a livello normativo come “*introduzione diretta o indiretta, a seguito di attività umana, di sostanze, vibrazioni, calore o rumore nell'aria, nell'acqua o nel suolo, che potrebbero nuocere alla salute umana o alla qualità dell'ambiente, causare il deterioramento di beni materiali, oppure danni o perturbazioni a valori ricreativi dell'ambiente o ad altri suoi legittimi usi*”<sup>26</sup>.

Al concetto di inquinamento sono state, quindi, ascritte, oltre alle fattispecie immediatamente lesive per le acque ed il suolo, in sé risarcibili come danno ambientale (illeciti in materia di scarichi, rifiuti e bonifiche), anche quelle dell'inquinamento atmosferico, potendo lo stesso comportare la contaminazione di tali componenti e, quindi, un danno ambientale secondo la definizione dell'art. 300 T.U.A., nonché quei fenomeni che, non risarcibili secondo tale norme, si riferiscono, comunque, a situazioni di diffusa compromissione della salubrità ambientale, quali gli illeciti in materia di emissioni elettromagnetiche od acustiche<sup>27</sup>.

Sono questi i casi in cui viene posto <sup>28</sup> il tema del rapporto tra attività d'impresa e tutela dell'ambiente, in quanto la compromissione o messa in pericolo della salubrità ambientale, nel duplice profilo di aggressione a *specifiche componenti naturalistiche* meritevoli di tutela (specie ed habitat naturali protetti, ovvero aree naturali protette) ovvero agli elementi fondamentali delle acque e del suolo, è causata, prevalentemente, da emissioni di origine industriale, per cui è inevitabile che la tutela dell'ambiente finisca per entrare in frizione

---

normativa sull'inquinamento atmosferico, si applicano anche le previsioni in materia di bonifica dei siti qualora il materiale in sospensione ricada sul terreno e causi la presenza nel suolo o nel sottosuolo di sostanze inquinanti in concentrazioni tali da superare i limiti le emissioni che afferirebbe all'attività di gestione dei rifiuti ed agli abusi commessi nel suo esercizio.

<sup>24</sup> Per la netta distinzione tra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente, cfr. Corte di Giustizia, sez. X, 6 marzo 2014, causa C-206/13, che, si è dichiarata incompetente sulla questione pregiudiziale, sollevata dal Tar Palermo, relativa alla compatibilità, con l'articolo 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ed il principio di proporzionalità come principio generale del diritto dell'Unione, dell'articolo 167, comma 4, lettera a), del D.lgs. n. 42 del 2004, affermando la netta distinzione tra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente. In pratica, né le disposizioni dei trattati UE e FUE richiamati dal giudice del rinvio, né la normativa relativa alla Convenzione di Aarhus, né le direttive 2003/4 e 2011/92 impongono agli Stati membri obblighi specifici di tutela del paesaggio, come fa invece il diritto italiano. Da ciò la Corte ha tratto la conseguenza che non vi sono elementi che consentano di ritenere che le disposizioni del decreto legislativo n. 42/2004 rilevanti nella controversia principale rientrino nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, poiché esse non costituiscono attuazione di norme del diritto dell'Unione.

<sup>25</sup> GIAMPIETRO F., *La nozione di ambiente e di illecito ambientale: la quantificazione del danno*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2006, V, 463.

<sup>26</sup> Definizione prevista dall'art. 5, lett. i-ter, del T.U.A..

<sup>27</sup> PRATI, *Il danno ambientale nel D.Lgs. n. 152/2006*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2006, X, 905.

<sup>28</sup> DI PLINIO, *Diritto pubblico dell'ambiente e aree naturali protette*, Torino, 1994, 7.

con quella della libertà d'impresa garantita dall'art. 41 Cost., la quale, però, non è assoluta, in quanto non può svolgersi in contrasto con la utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana<sup>29</sup>.

Di qui l'esigenza del bilanciamento tra i due valori, secondo i principi che saranno di seguito illustrati.

### *1.2. I principi in materia di ambiente secondo il Trattato UE e la Carta dei diritti fondamentali della UE*

I principi a fondamento della protezione ambientale sono essenzialmente di derivazione comunitaria. La Comunità (quale progenitrice dell'odierna Unione europea) ha infatti mostrato interesse per "l'ambiente" sin dagli inizi degli anni Settanta, cioè molto prima che la necessità di una sua tutela fosse avvertita, come accade oggi, in maniera pressante e generalizzata.

I motivi di questa "prematura" attenzione vengono individuati nella stretta correlazione che le Istituzioni comunitarie intravedevano tra la questione ambientale e le esigenze di sviluppo economico e sociale, secondo una concezione che considerava inaccettabili gli effetti distorsivi che mancati interventi normativi in materia ambientale avrebbero potuto avere sul corretto funzionamento del mercato comune (poi divenuto "unico")<sup>30</sup>. Non si manca però di rilevare <sup>31</sup> i problemi che derivavano dalla circostanza che all'epoca mancavano a livello comunitario esplicite basi giuridiche attributive di una dichiarata competenza normativa di settore e sulle quali poter fondare eventuali atti in materia ambientale, con la sottolineatura che, solo a seguito della revisione, a stadi successivi, del Trattato istitutivo (Trattato CE), la Comunità si è vista attribuire una specifica competenza (concorrente) in tale ambito, corredata dai necessari poteri e strumenti d'azione.

Il Trattato sull'Unione europea (nella versione in vigore dal 1° dicembre 2009 a seguito del Trattato di Lisbona), enuncia all'art. 3, comma 3, il principio generale secondo cui "*l'Unione si adopera ... per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato ... su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente*".

A sua volta, il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (nella versione in vigore dal 1° dicembre 2009 a seguito del Trattato di Lisbona) dedica all'ambiente il Titolo XX (artt. 191-193).

L'articolo 191 individua gli obiettivi della politica dell'Unione in materia ambientale nei seguenti:

- salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente,
- protezione della salute umana,
- utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali,
- promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici.

---

<sup>29</sup> In tal senso Corte cost., n. 68/2018.

<sup>30</sup> FONDERICO, *Sviluppo sostenibile e principi del diritto ambientale*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2009, X, 921.

<sup>31</sup> DIMAN, *I principi della tutela ambientale*, in DI PLINIO (a cura di), *Principi della tutela ambientale* Giuffrè, 2008, 37 ss.

Il comma 2, dopo aver precisato che “la politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione”, enuncia i principi sui quali essa è fondata:

- principi della precauzione e dell'azione preventiva,
- principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente
- principio "chi inquina paga"<sup>32</sup>.

Tali principi sono stati ripresi quale fondamento della politica nazionale ambientale dall'art. 3-ter del T.U.A. secondo cui “la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private, mediante una adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché al principio "chi inquina paga" che, ai sensi dell'articolo 174, comma 2, del Trattato delle unioni europee, regolano la politica della comunità in materia ambientale”.

Secondo il comma 3 dell'art. 191, nel predisporre la sua politica in materia ambientale l'Unione tiene conto:

- dei dati scientifici e tecnici disponibili,
- delle condizioni dell'ambiente nelle varie regioni dell'Unione,
- dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione,
- dello sviluppo socioeconomico dell'Unione nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato delle sue singole regioni.

L'art. 192 definisce la procedura legislativa con cui vengono adottate le decisioni in merito alle azioni che devono essere intraprese dall'Unione per realizzare gli obiettivi dell'articolo 191, mentre l'articolo 193 prevede che “i provvedimenti di protezione adottati in virtù dell'articolo 192 non impediscono ai singoli Stati membri di mantenere e di prendere provvedimenti per una protezione ancora maggiore. Tali provvedimenti devono essere compatibili con i trattati. Essi sono notificati alla Commissione” .

Viene, quindi, enunciato il *principio della maggiore protezione compatibile*, per il quale uno Stato membro che predisponga nel proprio ordinamento interno norme di protezione ambientale con livelli di tutela più elevati rispetto a quelli previsti a livello europeo non commette alcuna violazione. Come precisato dalla norma, fanno (ovviamente) eccezione quelle ipotesi in cui lo Stato, con la propria normativa interna più severa, persegua finalità incompatibili con il Trattato o, in ogni caso, leda principi sanciti a livello comunitario (ad esempio, provocando distorsioni alla concorrenza). La politica nazionale dovrebbe comunque bloccarsi tutte le volte in cui non solo si scontrano, ma più semplicemente si sovrappongono a quella comunitaria, la cui estensione è ovviamente più ampia potendo essa fissare principi e linee di intervento. Ciò al fine di evitare che si arrivino ad avere difformità sostanziali tra le legislazioni ambientali dei vari Stati membri<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Su tali principi, cfr, in generale, NUNZIATA, *I principi europei di precauzione, prevenzione e "chi inquina paga"*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2014, VI, 656.

<sup>33</sup> MAZZAMUTO, *Diritto dell'ambiente e sistema comunitario delle libertà economiche*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2009, VI, 1571.

Ulteriori richiami alla tutela e protezione dell'ambiente «sono inoltre rinvenibili sia nell'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 2000 <sup>34</sup>— per il quale “*un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile*” — sia in una delle Dichiarazioni adottate dalla Conferenza di Nizza e che accompagnano il Trattato di Nizza del 2001; a quest'ultimo riguardo, in particolare nella Dichiarazione n. 9 l'Unione europea ribadisce il proprio impegno nella promozione della protezione dell'ambiente sia nel proprio ambito che a livello mondiale, obiettivo da perseguirsi “*anche attraverso incentivi e strumenti orientati al mercato e volti a promuovere lo sviluppo sostenibile*”»<sup>35</sup>.

Va infine tenuto presente il determinante contributo fornito dalla Corte di giustizia, con le sue sentenze, per lo sviluppo del diritto ambientale comunitario e dei relativi principi.

Si osserva <sup>36</sup>che la Corte «mediante una incisiva e lungimirante giurisprudenza, ha contribuito a legittimare, sostenere e guidare l'azione comunitaria in materia ambientale (oltre ad aver avuto, e ad avere, un ruolo insostituibile per lo sviluppo del diritto comunitario generalmente inteso), dando il suo indispensabile apporto sia per la creazione e definizione contenutistica dei principi che ci si accinge ad analizzare sia per la loro uniforme affermazione negli ordinamenti degli Stati membri. In particolare, per quest'ultimo scopo, la Corte si è potuta avvalere (direttamente o indirettamente) di efficaci strumenti giuridici — fra tutti *rinvio pregiudiziale* e *disapplicazione*, costantemente ribadita, del diritto nazionale in contrasto con le norme comunitarie — per mezzo dei quali, pur non senza difficoltà, essa ha gradualmente ma inesorabilmente imposto e perseguito la supremazia del diritto (e dell'interesse) comunitario su quello interno degli Stati membri, fungendo da raccordo tra i due ordinamenti».

---

<sup>34</sup> La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), in Italia anche nota come Carta di Nizza, è stata solennemente proclamata una prima volta il 7 dicembre 2000 a Nizza e una seconda volta, in una versione adattata, il 12 dicembre 2007 a Strasburgo da Parlamento, Consiglio e Commissione. Per quanto riguarda la valenza della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ed il rapporto tra norme europee e Cedu, l'art. 6 del Trattato sull'Unione europea dispone:

“1. L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati.

Le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati.

I diritti, le libertà e i principi della Carta sono interpretati in conformità delle disposizioni generali del titolo VII della Carta che disciplinano la sua interpretazione e applicazione e tenendo in debito conto le spiegazioni cui si fa riferimento nella Carta, che indicano le fonti di tali disposizioni.

2. L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati.

3. I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali”.

Allo stato manca una formale adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tuttavia, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, recepisce i diritti da essa garantiti, aggiungendo ulteriori previsioni e specificazioni, come appunto è per l'ambiente all'art. 37. La Carta UE costituisce un riferimento interpretativo delle disposizioni normative UE, come sempre più frequentemente si riscontra nella giurisprudenza della Corte di Giustizia.

<sup>35</sup> FIMIANI, *Inquinamento ambientale e diritti umani*, cit.

<sup>36</sup> DIMAN, *I principi della tutela ambientale*, cit.

In dottrina<sup>37</sup> si ricorda che «la giurisprudenza della Corte di Giustizia, fin dalla sentenza del 2 febbraio 1988, nel caso Barra contro Belgio (causa C-309/85) ha affermato la natura dichiarativa “*ex tunc*” delle sue decisioni sull'interpretazione di una norma di diritto europeo; con esse, quindi, chiarisce e precisa il senso e la portata della norma stessa come deve o avrebbe dovuto essere compresa e applicata dal momento della sua entrata in vigore. Ne consegue che la norma così interpretata può e deve essere applicata dal giudice anche a rapporti giuridici sorti e costituiti prima della sentenza che ha pronunciato sulla domanda d'interpretazione. Solo in via eccezionale la Corte, in applicazione del principio generale della certezza del diritto, inerente all'ordinamento giuridico comunitario, e in considerazione dei gravi inconvenienti che l'emananda sentenza potrebbe causare per il passato nei rapporti giuridici costituiti in buona fede, può decidere, motivando adeguatamente, di limitare la possibilità per gli interessati di valersi della disposizione da essa interpretata onde rimettere in questione detti rapporti giuridici».

La stessa dottrina ricorda che gli effetti nell'ordinamento interno delle sentenze della Corte di Giustizia sono stati chiariti dalla Corte costituzionale fin dagli anni “80”.

Dopo la sentenza Granital (n. 170/1984), con la quale la Corte costituzionale chiarì i rapporti tra norme europee direttamente applicabili e norme interne, nel senso della non applicazione di queste se incompatibili con le prime, a partire dalla sentenza n. 113/1985, la Corte costituzionale ha costantemente affermato che il principio secondo cui la normativa europea entra e permane in vigore, nel nostro territorio, senza che i suoi effetti siano intaccati dalla legge ordinaria dello Stato, tutte le volte che essa soddisfa il requisito dell'immediata applicabilità, vale non soltanto per la disciplina prodotta dagli organi Ue mediante regolamento, ma anche per le statuizioni risultanti dalle sentenze interpretative della Corte di Giustizia.

In seguito, con la sentenza n. 389/1989, la Corte costituzionale chiarì che poiché “*spetta alla Corte di Giustizia assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del medesimo Trattato, se ne deve dedurre che qualsiasi sentenza che applica e/o interpreta una norma comunitaria ha indubbiamente carattere di sentenza dichiarativa del diritto comunitario, nel senso che la Corte di Giustizia, come interprete qualificato di questo diritto, ne precisa autoritariamente il significato con le proprie sentenze e, per tal via, ne determina, in definitiva, l'ampiezza e il contenuto delle possibilità applicative. Quando questo principio viene riferito a una norma comunitaria avente "effetti diretti" - vale a dire a una norma dalla quale i soggetti operanti all'interno degli ordinamenti degli Stati membri possono trarre situazioni giuridiche direttamente tutelabili in giudizio - non v'è dubbio che la precisazione o l'integrazione del significato normativo compiute attraverso una sentenza dichiarativa della Corte di Giustizia abbiano la stessa immediata efficacia delle disposizioni interpretate*”<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> FICCO-FIMIANI, *La Corte di Giustizia sull'end of waste*, in *Rifiuti-Bollettino di informazione normativa*, n. 272 maggio 2019.

<sup>38</sup> V. anche la recente Cass. civ., Sez. Unite, n. 31226/2017: “L'interpretazione del diritto dell'Unione elaborata dalla Corte di giustizia è formalmente vincolante per i giudici nazionali, che da essa non possono discostarsi, come si ricava dall'istituto del rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 T.F.U.E., costituente un vero e proprio obbligo per i giudici di ultima istanza; obbligo derogabile, secondo quanto chiarito dalla stessa Corte di giustizia nella fondamentale sentenza 6 ottobre 1982, C-283/81, Cilfit, soltanto nei casi in cui esiste già una sua interpretazione o in cui il significato della disposizione normativa si impone con evidenza tale da non

E' opinione condivisa che il Trattato sull'Unione europea e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – così come integrati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia - enunciano i due principi generali di riferimento per l'azione ambientale.

Il primo è quello dello *sviluppo sostenibile*, che secondo la dottrina <sup>39</sup> intende prospettare uno sviluppo che non sia incompatibile con la tutela dell'ambiente e cerca di rispondere all'esigenza di coordinare due principi apparentemente inconciliabili, quali la crescita secondo i modelli capitalistici e la protezione ambientale, al fine di preservare le risorse naturali e poter mantenere, anche in futuro, il livello di benessere raggiunto (almeno nei Paesi occidentali)<sup>40</sup>.

Il secondo principio generale è quello *dell'elevato grado di tutela*.

Si tratta ora di stabilire quando un determinato livello di tutela posto in essere in concreto a livello comunitario possa effettivamente definirsi «elevato», soddisfacendo il principio in questione.

Si osserva in dottrina <sup>41</sup> che l'aggettivo non è passibile di interpretazione univoca e che il suo significato, al contrario, va in ogni caso relativizzato e contestualizzato sulla base sia della situazione iniziale che caratterizza il contesto ambientale su cui si va ad intervenire sia di quanto materialmente è possibile fare per migliorare tale condizione di partenza. Ne consegue che, per stabilire se un determinato livello di tutela sia da considerarsi «elevato» (o meno), occorre rapportarlo di volta in volta ai vari parametri di valutazione suggeriti negli stessi articoli.

L'Autore propone quindi di considerare «elevato» il livello di tutela promosso o perseguito dall'Unione europea quando contiene tutti i seguenti caratteri:

---

lasciare adito a ragionevoli dubbi. Per il principio di prevalenza del diritto dell'Unione, quale è andato configurandosi nelle convergenti giurisprudenze della Corte Costituzionale e della Corte di giustizia, inoltre, i giudici nazionali sono tenuti a non applicare il diritto interno tutte le volte che questo contrasti con norme dell'Unione direttamente applicabili. Tali sono le norme che, avendo un contenuto chiaro, preciso e incondizionato, attribuiscono ai soggetti, senza necessità di un provvedimento statale di attuazione, situazioni giuridiche tutelabili in giudizio (come avviene, ad es., per i regolamenti, ma anche per le direttive self executing o per le stesse norme dei trattati aventi le medesime caratteristiche). L'applicazione, da parte del giudice nazionale, di una norma di diritto interno contrastante (o secondo un'interpretazione contrastante) con una norma dell'ordinamento dell'Unione, quale risultante dall'interpretazione della Corte di giustizia, equivale pertanto a violazione del diritto dell'Unione”.

<sup>39</sup> Sul quale si rinvia a FONDERICO, *Sviluppo sostenibile e principi del diritto ambientale*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2009, X, 921.

<sup>40</sup> L'art. 3-*quater* del T.U.A., così enuncia il principio dello sviluppo sostenibile:

“1. Ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future.

2. Anche l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione.

3. Data la complessità delle relazioni e delle interferenze tra natura e attività umane, il principio dello sviluppo sostenibile deve consentire di individuare un equilibrato rapporto, nell'ambito delle risorse ereditate, tra quelle da risparmiare e quelle da trasmettere, affinché nell'ambito delle dinamiche della produzione e del consumo si inserisca altresì il principio di solidarietà per salvaguardare e per migliorare la qualità dell'ambiente anche futuro.

4. La risoluzione delle questioni che involgono aspetti ambientali deve essere cercata e trovata nella prospettiva di garanzia dello sviluppo sostenibile, in modo da salvaguardare il corretto funzionamento e l'evoluzione degli ecosistemi naturali dalle modificazioni negative che possono essere prodotte dalle attività umane”.

<sup>41</sup> DIMAN, *I principi della tutela ambientale*, cit.

a) mira ad apportare il massimo miglioramento possibile alla qualità dell'ambiente tenuto conto del suo stato iniziale;

b) prevede l'utilizzazione di soluzioni che tengano conto delle più recenti scoperte scientifiche e tecnologiche (*principio della migliore tecnologia disponibile*), purché economicamente fattibili;

c) tiene debitamente conto delle diversità esistenti tra le varie regioni comunitarie, per esempio stimolando soluzioni o predisponendo strumenti differenziati sulla base dei concreti problemi ambientali riscontrabili nelle varie aree dell'Unione, senza però che questa diversa "taratura" su base regionale costituisca motivo per adottare provvedimenti che derogano a favore delle regioni ambientalmente più arretrate o che, comunque, violino altri principi tutelati dal Trattato CE.

In quest'ottica, quindi, l'Autore osserva che uno stesso provvedimento può generare un livello di tutela «elevato» o semplicemente normale o addirittura insufficiente sulla base e in rapporto alle caratteristiche territoriali e socioeconomiche delle regioni in cui esso è destinato ad essere (e viene concretamente) applicato. Questi due principi sono integrati da quelli in materia di ambiente previsti dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea:

- il *principio di prevenzione o dell'azione preventiva*, il quale «permette di agire prima che si siano avuti danni o impoverimenti, essendo finalizzato all'eliminazione del rischio di future alterazioni ambientali. La "bontà" di questo principio trova un concreto riscontro anche sotto il profilo economico, dal momento che è molto meno costoso evitare il danno prima che esso si verifichi, anziché ripararlo dopo che esso si sia avuto»<sup>42</sup>;
- il *principio di precauzione* è chiarito, nel suo significato, nella Dichiarazione di Rio del 1992, dove si è precisato che il principio precauzionale prevede che «quando vi è la minaccia di un danno serio ed irreversibile, la mancanza di una piena certezza scientifica non deve essere utilizzata come motivo per rinviare l'adozione di misure i cui risultati sono proporzionati ai costi al fine di prevenire la degradazione dell'ambiente». In applicazione di tale principio, osserva la dottrina<sup>43</sup>, la migliore politica

---

<sup>42</sup> V. Autore citato nella nota che precede, il quale ricollega al principio dell'azione preventiva l'imposizione, a partire dalla direttiva CEE 85/337 dell'adozione di una procedura di *valutazione d'impatto ambientale* (VIA) per i progetti (di specifici settori) che siano suscettibili di avere una rilevante incidenza sull'ambiente. Tale direttiva (negli anni poi modificata) "si pone pertanto come un fondamentale strumento di prevenzione e rappresenta uno dei momenti più importanti di attuazione del principio stesso. Ed infatti, l'attività di prevenzione, sul piano giuridico, si sostanzia nell'obbligo, per chi intende porre in essere un'opera la cui realizzazione possa produrre effetti dannosi per l'ambiente, di sottoporre l'opera stessa alla valutazione di impatto ambientale (da effettuarsi *ex ante*), la quale, sul piano pratico, si traduce in un controllo su progetti ed iniziative in genere che potrebbero incidere negativamente sullo stato dell'ambiente, con l'obiettivo di verificarne la compatibilità ambientale e di guidarne ed orientarne i fattori di rischio. La valutazione d'impatto ambientale dà luogo ad una procedura amministrativa posta in essere affinché, attraverso lo strumento della concertazione, sia preventivamente acquisito, mediante sottoscrizione dello studio d'impatto, il consenso alla realizzazione di un progetto da parte di tutti i soggetti potenzialmente interessati; la decisione finale sulla realizzabilità dell'opera, in ogni caso, spetta all'autorità pubblica competente". Sul tema v. anche DE LEONARDIS, *Principio di prevenzione e novità normative in materia di rifiuti*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2011, II, 14.

<sup>43</sup> Cfr. *ex plurimis*, BUTTI, *Principio di precauzione, codice dell'ambiente e giurisprudenza delle corti comunitarie e della corte costituzionale*, in *Riv. giur. amb.*, 2006, VI, 809; GIAMPIETRO L., *Rassegna critica di giurisprudenza nazionale sul principio di precauzione*, in *Ambiente e sviluppo*, 2016, VI, 393; POTO, *Il principio di precauzione: eterogenesi dei fini*, in *Giur. It.*, 2014, X,

ambientale “dovrebbe consistere nell'evitare sin dall'inizio danni irreversibili e gravi anziché combatterne solo successivamente gli effetti, imponendo che si intervenga preventivamente per fronteggiare la minaccia di accadimenti pregiudizievoli per l'integrità ambientale, e dunque ancor prima che abbia inizio un processo di degrado, anche in assenza di certezza scientifica sul nesso causale esistente tra fattori inquinanti ed effetti negativi sull'ambiente. In soddisfazione del principio in questione, dunque, non è possibile invocare la mancanza di certezza scientifica per rinviare misure effettive di prevenzione al momento in cui si sarà delineata concretamente una minaccia di danno grave ed irreversibile all'ambiente”;

- il *principio di correzione alla fonte*, viene ricollegato strettamente a quello di precauzione, nel senso che richiede, in ossequio alla visione prettamente preventiva dell'azione comunitaria, che il danno all'ambiente, o in ogni caso l'impovertimento di quest'ultimo, debbano essere fermati, per evitare il loro espandersi, il prima possibile ed agendo il più vicino possibile presso la fonte del fenomeno dannoso; in ogni caso, quando il danno si sia prodotto, occorre correggere alla fonte la lesione<sup>44</sup>;
- il principio *chi inquina paga*, ha, secondo l'unanime dottrina <sup>45</sup>, una duplice valenza, in quanto costituisce la base per la previsione di obblighi risarcitori a carico di chi inquina (cfr. la citata Direttiva 2004/35/CE, in tema di risarcimento del danno ambientale, attuata dalla parte Sesta del T.U.A.), ma anche il fondamento per esigere il pagamento di imposte, indennità, contributi, dall'impresa la cui attività produce emissioni nei limiti di legge.

### 1.3. La Convenzione europea sui diritti dell'uomo

Come afferma concordemente la dottrina <sup>46</sup>, il diritto all'ambiente non è previsto espressamente tra quelli riconosciuti della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (di seguito CEDU), redatta e adottata nell'ambito del Consiglio d'Europa il 4 novembre 1950 e ratificata dall'Italia con legge 4 agosto 1955 n. 848<sup>47</sup> e «tale mancanza si spiega, come rilevato nella opinione dissidente

---

1865; PACINI, *Principio di precauzione e obblighi di informazione a protezione dei diritti umani*, nota a Corte Edu, n. 52806/2013, in *Giornale Dir. Amm.*, 2014, VI, 586; VIVANI, *Principio di precauzione e conoscenza scientifica*, in *Giur. It.*, 2015, XI, 2474.

<sup>44</sup> CIARI, *Il ruolo dell'incertezza delle misure ambientali nel procedimento amministrativo*, in *Ambiente e sviluppo*, 2012, III, 235.

<sup>45</sup> CAVANNA, *Il principio "chi inquina paga" e la concezione sostanzialistica di impresa (nota a Tar Lazio, n. 3441/2016)*, in *Ambiente e sviluppo*, 2016, XIII-IX, 563; MELI, *Il principio "chi inquina paga" nel codice dell'ambiente*, in *Danno e Resp.*, 2009, XIII-IX, 811; VIVANI, *Percorsi di giurisprudenza - Il principio "chi inquina paga" e gli obblighi di messa in sicurezza e di bonifica dei siti contaminati*, in *Giur. It.*, 2018, V, 1213.

<sup>46</sup> Il presente paragrafo è stato scritto sulla base delle considerazioni di FIMIANI, *Inquinamento ambientale e diritti umani*, in *Questione giustizia on line*, Speciale n. 1/2019, nonché di ESPOSITO, *Danno ambientale e diritti umani*, in *dirittopenalecontemporaneo.it*, 12 novembre 2012; FELIZIANI, *Il diritto fondamentale all'ambiente salubre nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte Edu in materia di rifiuti. Analisi di due approcci differenti*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2012, VI, 999; SABATO, *La tutela dell'ambiente di fronte alle Corti*, in *Giornale dir. amm.*, 2016, VI, 815. SCARCELLA, *Giurisprudenza CEDU e diritto dell'ambiente: i principali «filoni» della Corte di Strasburgo*, in *Ambiente e sviluppo*, 2013, II, 129.

<sup>47</sup> Tutti ricordano che la Convenzione Europea dei diritti dell'uomo si colloca su un piano diverso dal diritto UE, sia per il contesto nel quale è stata approvata, sia per diversa valenza giuridica. Infatti, mentre le norme UE, se direttamente applicabili, prevalgono automaticamente sulle disposizioni nazionali con esse contrastanti, comportando l'obbligo della loro non applicazione da parte delle Autorità nazionali, per quanto riguarda le norme della CEDU, a partire dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, la giurisprudenza

dei giudici Costa, Ress, Turmen, Zupancic e Sterner nella sentenza della Grande Camera dell'8 luglio 2003 nel caso Hatton ed altri contro Regno Unito, con il fatto che l'approvazione della Convenzione risale agli anni 50, quando non era ancora emersa nella coscienza collettiva la consapevolezza della necessità di proteggere i diritti ambientali dell'uomo»<sup>48</sup>.

Il valore ambientale è stato quindi progressivamente riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte Edu come uno dei diritti fondamentali garantiti dalla CEDU, sia quale limite della portata del diritto di proprietà<sup>49</sup>, sia come elemento qualificante i diritti al domicilio, alla vita privata e familiare (art. 8) e quello alla vita (art. 2). Si ricorda <sup>50</sup>che, mentre il diritto alla vita riconosciuto dall'art. 2<sup>51</sup> è stato ritenuto leso soltanto in occasioni eccezionali, "in presenza di gravi eventi di disastro ambientale che avevano causato la morte di persone<sup>52</sup>, numerose sono state le decisioni in cui la Corte Edu ha ritenuto che il valore ambientale caratterizza in modo stringente il diritto fondamentale al domicilio ed alla vita privata e familiare garantito dall'art. 8".

Recita tale norma:

*"1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza. 2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui".*

Si osserva<sup>53</sup> che la tutela del domicilio e della vita privata e familiare non riguarda tre beni diversi, ma un "unicum" proteiforme, in quanto è l'insieme dei rapporti che ruotano alla sfera più intima della persona ad essere considerato, con la precisazione che si tratta di un contesto unitario, "la cui violazione rileva sotto vari profili, da quello strettamente domiciliare, legato ai luoghi dove si svolge la vita privata, a quello che riguarda lo spazio di autonomia e di qualità di quest'ultima (che nella valenza ambientale si risolve nel diritto a

---

della Corte costituzionale è costante nel ritenere che esse - nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare a esse interpretazione e applicazione (art. 32, paragrafo 1, della Convenzione) - integrino, quali «norme interposte», il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost. , nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli «obblighi internazionali» (per tutte sentenza n. 80 del 2011).

<sup>48</sup> FIMIANI, *Inquinamento ambientale e diritti umani*, cit..

<sup>49</sup> Si veda la sentenza Hamer c. Belgio del 2007, relativa ad una fattispecie in cui il ricorrente, dopo essere stato sottoposto a procedimento penale per avere edificato in territorio forestale contro il divieto di edificazione ed aver subito la demolizione del manufatto, aveva lamentato la violazione del divieto di proprietà di cui all'art. 1 del Protocollo n. 1 alla CEDU. La violazione è stata esclusa dalla Corte dichiarando la prevalenza dell'ambiente quale valore in sé, anche se non espressamente previsto dalla Convenzione, rispetto al quale sono recessive considerazioni economiche al pari del diritto di proprietà, specie quando lo Stato abbia legiferato nella materia.

<sup>50</sup> SCARCELLA, *Giurisprudenza CEDU e diritto dell'ambiente ...*, cit.

<sup>51</sup> In particolare, nell'ambito dell'art. 2, comma 1, il quale recita: "il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge. Nessuno può essere intenzionalmente privato della vita, salvo che in esecuzione di una sentenza capitale pronunciata da un tribunale, nel caso in cui il reato sia punito dalla legge con tale pena".

<sup>52</sup> Si veda la sentenza Öneriyildiz c. Turchia del 2004.

<sup>53</sup> SABATO, *La tutela dell'ambiente di fronte alle Corti ...*, cit.

*goderne senza interferenze che alterino il benessere psicofisico dell'individuo) fino alla tutela delle relazioni familiari che la qualificano e le danno consistenza”*<sup>54</sup>.

Viene altresì evidenziato<sup>55</sup> “come la violazione dell’impegno degli Stati contraenti a tutelare questo e gli altri diritti non riguarda soltanto comportamenti direttamente riconducibili alle Istituzioni pubbliche, ma anche quelli poste in essere da privati laddove risulti che essi sono state rese possibili da negligenze od omissioni da parte dello Stato (inteso in senso ampio come “Stato-apparato”, espressione riferita a tutte le sue articolazioni)”.

Va ora esaminata la giurisprudenza relativa ai casi in cui è il diritto fondamentale al domicilio ed alla vita privata sono stati esaminati dalla Corte Edu nella loro valenza ambientale.

Un ambito riguarda il fenomeno dell’inquinamento acustico, rispetto al quale “la violazione è stata affermata quando sia risultata superata la soglia di tolleranza del rumore, attraverso l’analisi comparata del disturbo lamentato dagli interessati e delle misure in concreto adottate dal responsabile della immissione rumorosa, in una prospettiva di bilanciamento tra interessi contrapposti”<sup>56</sup>.

Compiendo tale verifica la Corte ha escluso la violazione del diritto al domicilio ed alla vita privata nei casi di rumore aeroportuale quando siano rispettati i limiti di tollerabilità<sup>57</sup>, mentre l’ha affermata quando si era verificato il rilevante superamento dei limiti di legge<sup>58</sup> o nel caso di traffico veicolare pesante privo di regolamentazione ed effettuato con continuità in prossimità alle abitazioni dei ricorrenti<sup>59</sup>.

Si osserva<sup>60</sup> che «un secondo versante in cui è stata configurata la violazione dell’art. 8 CEDU è quello dell’inquinamento industriale, rispetto al quale la Corte Edu ha affermato l’obbligo per le Autorità pubbliche, quanto siano messi in “*funzione impianti inquinanti per il trattamento di sostanze potenzialmente nocive per la salute o lesive per l’ambiente, ... di operare un equo bilanciamento tra interessi contrapposti entrambi meritevoli di tutela: da una parte, vi è l’interesse della collettività all’esistenza dell’impianto, al fine di ridurre l’inquinamento complessivo e di implementare l’economia locale; dall’altro, quello individuale dei singoli*”

---

<sup>54</sup> FIMIANI, *Inquinamento ambientale e diritti umani*, cit.

<sup>55</sup> ESPOSITO, *Danno ambientale e diritti umani...*, cit., ripreso da FIMIANI, *Inquinamento ambientale e diritti umani*, cit.

<sup>56</sup> FIMIANI, *Inquinamento ambientale e diritti umani*, cit.

<sup>57</sup> Si fa riferimento, tra gli altri, alle sentenze Powell e Rayner c. Regno Unito del 1990, Hatton c. Regno Unito del 2003, Flamenbaum e altri c. Francia del 2012. Altra fattispecie in cui è stato ritenuto congruo il bilanciamento di interessi da parte delle Autorità nazionali è quella della sentenza Martinez e María Pino Manzano c. Spagna del 2012, relativa a soggetti residenti in prossimità di una cava attiva di pietra che provocava rumore e inquinamento da polveri e nella quale si è esclusa la violazione per la collocazione dell’abitazione in una zona industriale e non residenziale, e per l’esito dell’accertamento tecnico da cui era risultato che i livelli di rumore e di inquinamento erano pari o leggermente superiori alla norma, ma erano tollerabili.

<sup>58</sup> Si veda la sentenza Moreno Gomez c. Spagna del 2004 relativa al rumore causato al ricorrente da alcune discoteche vicine alla sua abitazione che ne avevano disturbato il sonno in maniera prolungata o la sentenza Mileva e altri c. Bulgaria del 2010, in cui la doglianza riguardava il rumore causato da un ufficio, da un club in cui erano installati giochi elettronici e da un centro riparazioni di computer, che si trovavano tutti all’interno di appartamenti vicina quelli dei singoli ricorrenti.

<sup>59</sup> Si veda la sentenza Dees c. Ungheria del 2010, in cui la violazione dell’art. 8 è stata ravvisata nel caso di emissioni sonore superiori del 15% rispetto al limite fissato dalla legge. La decisione ha risolto positivamente la questione se il contenuto sostanziale dell’art. 8 della Convenzione possa configurare in capo allo Stato membro l’obbligazione di adottare misure effettivamente idonee a limitare i disagi dovuti ad un eccesso di rumorosità.

<sup>60</sup> FIMIANI, *Inquinamento ambientale e diritti umani*, cit.

*abitanti dei luoghi limitrofi all'impianto a conservare un ambiente salubre e a che la propria vita privata e familiare e il libero godimento della propria abitazione non vengano oltremodo sconvolti. Questo equo bilanciamento comporta che le Autorità devono premunirsi di adottare tutti gli accorgimenti necessari a scongiurare che la messa in funzione di detti impianti abbia conseguenze abnormi sulla vita privata e familiare e sul diritto al godimento dell'abitazione dei singoli cittadini, pena l'infrazione dell'art. 8 della Convenzione posto a tutela di tali diritti”<sup>61</sup>.*

Tale equo bilanciamento, ad avviso della Corte europea, comporta “l’obbligo per le Autorità nazionali di compiere una adeguata valutazione preventiva sui rischi per l’ambiente derivanti da un’attività di tipo industriale, ponendo in essere le misure idonee ad evitare la compromissione del benessere psico-fisico della persona caratterizzante il godimento del domicilio e della sfera privata<sup>62</sup>”.

Un’altra causa di violazione dell’art. 8 nel caso di inquinamento industriale è quella della mancata informazione dei rischi che possono derivare dal risiedere continuativamente in un luogo esposto a pericolo di inquinamento o contaminazione. E’ questo un aspetto riconosciuto già dalle sentenze Guerra e altri c. Italia del 1998 e Taskin e altri c. Turchia del 2004, le quali hanno sottolineato che tale permanenza costituisce un elemento idoneo ad incidere negativamente sul godimento del domicilio, anche se non comporti un effettivo danno alla salute.

La violazione della Cedu (in particolare dell’art. 13) può verificarsi nel caso di mancata informazione sullo stato dell’ambiente e sulle misure di prevenzione e riparazione che il sistema pubblico attua od ha in programma di attuare, qualora ciò impedisca ai cittadini di ricorrere davanti a un giudice “contro l’impossibilità di ottenere misure anti-inquinamento, violando quindi il loro diritto a un ricorso effettivo” (sentenza Cordella e altri c. Italia del 24 gennaio 2019, con riferimento alla mancanza di informazioni sulle operazioni di bonifica del territorio).

---

<sup>61</sup> Tale sintesi della sentenza Lopez Ostra c. Spagna del 1994 viene svolta da SCARCELLA, *Giurisprudenza CEDU e diritto dell'ambiente...*, cit., il quale cita anche la sentenza Fadeyeva c. Russia del 2005 in cui “la ricorrente era una cittadina russa che, vivendo in un'area ad alto inquinamento industriale, aveva ottenuto dal giudice un provvedimento che ordinava il suo reinsediamento a spese delle autorità in una zona limitrofa bonificata e l'assegnazione gratuita del relativo alloggio: tale provvedimento non veniva tuttavia eseguito ritenendo che l'aggiudicazione alla ricorrente avrebbe comportato l'esclusione dal beneficio di altri soggetti legittimati all'assegnazione degli stessi alloggi per motivi di indigenza”. In questo caso la Corte, “pur riconoscendo che non rientra tra gli obblighi positivi di uno Stato, in vista del rispetto dell'art. 8 della Convenzione, quello di garantire un alloggio gratuito, osserva che in questo caso le autorità non avevano compiuto alcun passo per attenuare i rischi di coloro che vivevano nella zona inquinata, omettendo di operare un corretto bilanciamento tra gli interessi della comunità e quelli della ricorrente al rispetto effettivo del suo diritto ad una casa ed alla vita privata” ed ha ritenuto “sussistere la violazione dell'art. 8, qualora le autorità nazionali non abbiano adempiuto gli obblighi positivi finalizzati alla tutela della salute degli abitanti di una zona residenziale afflitta da emissioni gassose nocive provenienti da un impianto industriale privato”, poiché nella specie “il Governo russo avrebbe dovuto fornire alla ricorrente una soluzione effettiva che le consentisse di spostarsi dalla zona di sicurezza e avrebbe dovuto adottare, nel rispetto della normativa nazionale, misure specifiche finalizzate alla prevenzione o, quantomeno, alla riduzione delle emissioni tossiche prodotte dall'impianto”.

<sup>62</sup> FIMIANI, *Inquinamento ambientale e diritti umani*, cit., il quale richiama la sentenza Tatar c. Romania del 2009. Conforme la sentenza Cordella e altri c. Italia del 24 gennaio 2019 nella nota vicenda *Ilva* (sulla quale si rinvia più diffusamente al terzo capitolo) che ha ritenuto violato l’art. 8 in quanto “la persistenza di una situazione di inquinamento ambientale mette in pericolo la salute dei richiedenti e, più in generale, quella dell’intera popolazione che vive nelle aree a rischio” e “le autorità nazionali non hanno adottato tutte le misure necessarie per garantire una protezione efficace del diritto dei richiedenti al rispetto della loro vita privata”.

Viene valorizzato quindi anche il diritto di informazione, al quale si collega quello delle associazioni ambientaliste all'accesso alla giustizia, riconosciuto dalla Corte con riferimento all'art. 6 CEDU<sup>63</sup>.

L'ultimo ambito di violazione dell'art. 8 CEDU nella materia ambientale è quello dell'inquinamento da rifiuti. In tal caso sussistono due profili di potenziale contrasto con la Convenzione.

Il primo riguarda gli obblighi delle pubbliche Autorità di verifica preventiva dell'impatto ambientale di un nuovo insediamento<sup>64</sup>; il secondo riguarda la lesione della salute quale conseguenza del mancato smaltimento dei rifiuti. In tale prospettiva, va segnalato il caso dalla "crisi dei rifiuti" campani esaminato dalla Corte Edu con la sentenza *Di Sarno c. Italia* del 2012<sup>65</sup>, nel quale i ricorrenti lamentavano di essere stati costretti a vivere in un ambiente inquinato dai rifiuti abbandonati per le strade. La Corte ha ritenuto che «questa situazione era idonea a portare un deterioramento della qualità di vita degli interessati e, in particolare, nuocere al loro diritto al rispetto della vita privata e del domicilio»».

#### *1.4. Il bilanciamento tra ambiente e mercato: quadro generale*

Il bilanciamento tra ambiente e mercato, sintetizzato a livello economico con il sintagma “sviluppo sostenibile”, viene espresso sotto il profilo giuridico con la locuzione “*protezione comparativa (o bilanciata)*”

---

<sup>63</sup> FIMIANI, *Inquinamento ambientale e diritti umani*, cit., il quale richiama la sentenza *L'Erabliere c. Belgio* del 2009

<sup>64</sup> Sentenza *Giacomelli c. Italia* del 2006, in cui è stata ravvisata la violazione dell'art. 8 perché l'autorizzazione dell'impianto di trattamento di rifiuti in prossimità dell'abitazione degli interessati era stata effettuata senza un'adeguata previa verifica del suo impatto.

<sup>65</sup> Ai punti 104/107 la sentenza ricorda i seguenti principi generali:

«104. La Corte ricorda che i gravi danni ambientali possono incidere sul benessere delle persone e privarle del godimento del loro domicilio in modo da nuocere alla loro vita privata e familiare (López Ostra, sopra citata, § 51; Guerra e altri, sopra citata, § 60).

105. Peraltro, sottolinea che l'articolo 8 non si limita a costringere lo Stato ad astenersi da ingerenze arbitrarie: a questo impegno piuttosto negativo possono aggiungersi obblighi positivi inerenti ad un rispetto effettivo della vita privata. Comunque sia, che si affronti la questione in termini di obbligo positivo dello Stato ad adottare misure ragionevoli e adeguate per proteggere i diritti della persona in virtù del primo paragrafo dell'articolo 8 o in termini di ingerenza di un'autorità pubblica, da giustificare ai sensi del secondo paragrafo, i principi applicabili sono abbastanza simili (López Ostra, sopra citata, § 51, e Guerra, sopra citata, § 58).

106. Gli Stati hanno prima di tutto l'obbligo positivo, in particolare nel caso di un'attività pericolosa, di mettere in atto una regolamentazione idonea alle specificità di detta attività, soprattutto a livello del rischio che potrebbe derivarne. Questo obbligo deve regolare l'autorizzazione, la messa in funzione, l'esercizio, la sicurezza e il controllo dell'attività in questione, nonché imporre a qualsiasi persona interessata da tale attività l'adozione di misure di ordine pratico idonee ad assicurare una protezione effettiva dei cittadini la cui vita rischia di essere esposta ai pericoli inerenti al campo in causa (vedere, mutatis mutandis, *Oneryildiz c. Turchia*, [GC], n. 48939/99, § 90, CEDU 2004-XII).

107. Per quanto riguarda gli obblighi procedurali che derivano dall'articolo 8, la Corte ricorda che essa attribuisce una particolare importanza al fatto che il pubblico abbia accesso alle informazioni che gli permettano di valutare il rischio al quale è esposto. (Guerra, sopra citata, § 60; *Taşkin e altri c. Turchia* n. 46117/99, § 119, CEDU 2004-X; *Giacomelli c. Italia*, n. 59909/00, § 83, CEDU 2006 XII; *Tătar c. Romania*, n. 67021/01, § 113, CEDU 2009 ... (estratti)). Per di più ricorda che l'articolo 5 § 1 c) della Convenzione d'Aarhus, ratificata dall'Italia, prevede che ogni Parte faccia in modo che "in caso di minaccia imminente per la salute o per l'ambiente, imputabile ad attività umane o dovuta a cause naturali, siano diffuse immediatamente e senza indugio tutte le informazioni in possesso delle autorità pubbliche che consentano a chiunque possa esserne colpito di adottare le misure atte a prevenire o limitare i danni derivanti da tale minaccia».

dell'ambiente, espressione riassuntiva coniata dalla dottrina <sup>66</sup> per indicare i vari strumenti normativi finalizzati a trovare un punto di equilibrio tra le esigenze della produzione e quelle dell'ambiente.

Trattasi della tecnica di protezione ordinaria (sulla quale si rinvia per un quadro generale al cap. 2, par. 3), «alla quale si aggiunge quella della “*protezione integrale*”, enunciata nella materia delle aree protette e nella quale l'esigenza di protezione primaria e inderogabile del territorio e dell'ecosistema comporta che “*ogni attività umana di trasformazione dell'ambiente all'interno di un'area protetta, va valutata in relazione alla primaria esigenza di tutelare l'interesse naturalistico, da intendersi preminente su qualsiasi indirizzo di politica economica o ambientale di diverso tipo, sicché in relazione all'utilizzazione economica delle aree protette non dovrebbe parlarsi di sviluppo sostenibile ossia di sfruttamento economico dell'ecosistema compatibile con esigenza di protezione, ma, con prospettiva rovesciata, di protezione sostenibile, intendendosi con tale terminologia evocare i vantaggi economici che la protezione in sé assicura senza compromissione di equilibri economici essenziali per la collettività, e ammettere il coordinamento fra interesse alla protezione integrale e altri interessi solo negli stretti limiti in cui l'utilizzazione del parco non alteri in modo significativo il complesso dei beni compresi nell'area protetta*” <sup>67</sup>.

Risulta, quindi, chiara – come spiega l'Autore che ha coniato tale termine<sup>68</sup> - l'inversione di prospettiva rispetto alla protezione “bilanciata”: non si parte dall'impresa per regolarne l'attività, ma si ha come riferimento fondamentale il patrimonio dell'area protetta, rispetto al quale ogni iniziativa economica deve recedere, essendo consentito lo svolgimento soltanto di quelle compatibili.

In tal caso può anche parlarsi – secondo l'Autore - di protezione “*prevalente*”, proprio perché nessuna mediazione viene attuata: tutto il sistema è incentrato sulla assolutezza e primarietà del patrimonio dell'area naturale e sulla ricerca e attuazione di strumenti per la sua conservazione.

Caratteristiche di tale diversa forma di tutela ambientale, che può estendersi anche alla tutela del paesaggio, quale sintesi di valori culturali ed estetici che esprimono la bellezza naturale dei luoghi protetti<sup>69</sup>, sono secondo tale dottrina:

1. la limitazione territoriale, sia perché soltanto in zone ben determinate sono presenti particolari valori naturalistici, sia perché il sistema economico non potrebbe tollerare una limitazione generalizzata e totale;

---

<sup>66</sup> DI PLINIO, *Diritto pubblico dell'ambiente e aree naturali protette*, Torino, 1994.

<sup>67</sup> Cons. Stato, sez. VI, n. 1269/2007.

<sup>68</sup> Per esplicazioni sulla teoria della protezione integrale dell'ambiente quale elemento distintivo della disciplina delle aree protette vedi DI PLINIO, *Diritto pubblico dell'ambiente e aree naturali protette*, Torino, 1994, *passim*.

<sup>69</sup> Cfr. TAR Campania (NA), Sez. IV, n. 4745/2014: “Qualora le opere abusive insistano su zona paesaggisticamente vincolata la prevalenza dell'interesse pubblico sull'interesse privato deve considerarsi in re ipsa, atteso il rilievo costituzionale del paesaggio, ex art. 9 comma 2 Cost., che assurge a principio fondamentale, con conseguente primazia su gli altri interessi, pubblici e privati, del pari considerati dalla Costituzione ma non annoverati fra i principi fondamentali. Nel caso non si ravvisa alcun contrasto con il principio dell'affidamento, stante la preminenza dell'esigenza del ripristino a fronte della permanenza della situazione di illecito e la pregnanza del valore tutelato”.

2. una organizzazione autonoma per la gestione dell'area protetta, svincolata da legami e condizionamenti da parte dei soggetti (tecnici e politici) che gestiscono altre zone del territorio;
3. la presenza di strumenti forti di pianificazione e gestione.

Tali caratteristiche attribuiscono alla protezione integrale natura di eccezione rispetto all'ordinaria regolazione del rapporto tra impresa ed ambiente improntata sul bilanciamento tra le esigenze della produzione e quelle dell'ambiente (tipico strumento: gli *standards*)»<sup>70</sup>.

La questione del bilanciamento e delle regole per attuarlo è andata emergendo nel tempo anche nella elaborazione giurisprudenziale, partendo dall'iniziale affermazione della assoluta primazia del diritto alla salute.

Emblematica fu la nota sentenza delle Sezioni Unite civili n. 5172/1979, con l'affermazione<sup>71</sup> secondo cui «il diritto alla salute, inclusivo del diritto alla salubrità dell'ambiente in cui la persona abita o lavora, è *ricosciuto dalla Costituzione in via primaria, assoluta, non condizionata ad eventuali interessi di ordine collettivo o generale, e, quindi, anche nei confronti dell'Amministrazione, cui è negato il potere di disporre di esso, con la conseguenza che “nessun organo di collettività neppure di quella generale e del resto neppure l'intera collettività generale con unanimità di voti potrebbe validamente disporre per qualsiasi motivo di pubblico interesse della vita o della salute di un uomo o di un gruppo minore...”*»<sup>72</sup>.

Un punto di svolta – si osserva in dottrina<sup>73</sup> - «è stato segnato dalla nota sentenza n. 85/2013 della Corte costituzionale, relativa alla speciale autorizzazione integrata ambientale rilasciata all'Ilva in forza del d.l. n. 207/2012, convertito dalla legge n. 231/2012<sup>74</sup>, qualificata come “*lo strumento attraverso il quale si perviene, nella previsione del legislatore, all'individuazione del punto di equilibrio in ordine all'accettabilità e alla gestione dei rischi, che derivano dall'attività oggetto dell'autorizzazione*”, con la precisazione che “*una volta raggiunto tale punto di equilibrio, diventa decisiva la verifica dell'efficacia delle prescrizioni*”.

Viene, in tal modo, a essere riconosciuto l'ambito legittimamente autorizzato, all'interno del quale l'ordinamento “*tollera*”, entro limiti predeterminati, forme di aggressione all'ambiente.

Tolleranza, questa, che la citata sentenza della Corte costituzionale fonda sul riconoscimento, come ragionevole, del “*bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.), da cui deriva il diritto all'ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.), da cui deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali e il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso*», atteso che «*tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la*

---

<sup>70</sup> FIMIANI, *Il debito ambientale tra mercato e giurisdizione*, cit.

<sup>71</sup> FIMIANI, *Inquinamento ambientale e diritti umani*, cit.

<sup>72</sup> AMENDOLA, *Ilva e il diritto alla salute. La Corte costituzionale ci ripensa?*, in *questionegiustizia.it*, 10 aprile 2018.

<sup>73</sup> FIMIANI, *Il debito ambientale tra mercato e giurisdizione*, cit.

<sup>74</sup> Per commenti alla sentenza, si rinvia a GIAMPIETRO F., *Ilva: dalla sentenza della Sovrana Corte n. 85/2013 al D.L. n. 61/2013*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2013, VIII-IX, 705 e RUGA RIVA, *Il caso ILVA: profili penali-ambientali*, in *lexambiente.it*, 17 novembre 2014.

prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate e in potenziale conflitto tra loro. Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe tiranno nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona. Per le ragioni esposte, non si può condividere l'assunto del rimettente giudice per le indagini preliminari, secondo cui l'aggettivo fondamentale, contenuto nell'art. 32 Cost., sarebbe rivelatore di un carattere preminente del diritto alla salute rispetto a tutti i diritti della persona. Né la definizione data da questa Corte dell'ambiente e della salute come «valori primari» (sentenza n. 365 del 1993, citata dal rimettente) implica una rigida gerarchia tra diritti fondamentali<sup>75</sup>».

Alla vicenda Ilva sarà dedicata l'ultima parte del presente lavoro.

### 1.5. Principio di precauzione, ambiente e Pubblica Amministrazione

Il bilanciamento tra esigenze dell'ambiente e dell'economia si confronta inevitabilmente con il principio di precauzione, enunciato dai citati artt. 3-ter T.U.A e 191 T.U.E., il quale – sul versante del diritto pubblico - viene definito come un principio generale che *fa obbligo alle Autorità competenti, quando sussistono incertezze o un ragionevole dubbio riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la sanità pubblica, per la sicurezza e per l'ambiente di adottare misure di protezione senza dover attendere che siano pienamente dimostrate l'effettiva esistenza e la gravità di tali rischi*<sup>76</sup>.

In tal senso si è più volte espressa anche la Corte di Giustizia, la quale ha in particolare rimarcato come *l'esigenza di tutela della salute umana diventi imperativa già in presenza di rischi solo possibili, ma non ancora scientificamente accertati*, atteso che, essendo le istituzioni europee e nazionali responsabili – in tutti i loro ambiti d'azione – della tutela della salute, della sicurezza e dell'ambiente, *la regola della precauzione può essere considerata come un principio autonomo che discende dalle disposizioni del Trattato*<sup>77</sup>.

La dottrina ha di conseguenza affermato che l'obbligo giuridico di assicurare un "elevato livello di tutela della salute umana", con l'adozione delle migliori tecnologie disponibili, tende a spostare il sistema giuridico europeo dalla considerazione del danno da prevenire e riparare alla *prevenzione*, alla correzione del danno alla fonte, alla *precauzione* (principio distinto e più esigente della prevenzione), con integrazione degli strumenti giuridici tecnici, economici e politici per uno sviluppo economico davvero sostenibile ed uno sviluppo sociale che veda garantita la qualità della vita e della salute quale valore umano fondamentale di ogni persona e della società (informazione, partecipazione ed accesso)<sup>78</sup>.

---

<sup>75</sup> Per un commento v. anche AMENDOLA, *Ilva e il diritto alla salute. La Corte costituzionale ci ripensa?*, cit.

<sup>76</sup> Consiglio di Stato Sez. IV n. 826 del 8 febbraio 2018, citato da AMENDOLA, *Ilva e il diritto alla salute. La Corte costituzionale ci ripensa?*, cit.

<sup>77</sup> Corte di Giustizia CE, 26.11.2002 T132; sentenza 14 luglio 1998, causa C-248/95; sentenza 3 dicembre 1998, causa C-67/97, Bluhme.

<sup>78</sup> BUTTI, *Principio di precauzione, codice dell'ambiente e giurisprudenza delle corti comunitarie e della corte costituzionale*, in *Riv. giur. amb.*, 2006, VI, 809; FIMIANI, "L'ambiente tra diritto, economia e giurisprudenza", in BORSARI (a cura di), *Itinerari di diritto penale dell'economia*, Cedam, 2018.

Si aggiunge che l'applicazione del principio di precauzione comporta, in concreto, che, ogni qual volta non siano conosciuti con certezza i rischi indotti da un'attività potenzialmente pericolosa, l'azione dei pubblici poteri deve tradursi in una prevenzione precoce, anticipatoria rispetto al consolidamento delle conoscenze scientifiche<sup>79</sup>.

Nella stessa linea la giurisprudenza amministrativa, secondo la quale *“il principio di precauzione ambientale comporta l'obbligo delle autorità amministrative competenti, ogni qual volta non siano conosciuti con certezza i rischi indotti da un'attività potenzialmente pericolosa, di stabilire una tutela anticipata rispetto alla fase di applicazione delle migliori tecniche proprie del principio di prevenzione senza attendere il consolidamento delle conoscenze scientifiche”*<sup>80</sup>.

Con l'aggiunta che *“la portata del principio in esame può riguardare la produzione normativa in materia ambientale o l'adozione di atti generali ovvero, ancora, l'adozione di misure cautelari, ossia tutti i casi in cui l'ordinamento non preveda già parametri atti a proteggere l'ambiente dai danni poco conosciuti, anche solo potenziali”*<sup>81</sup>.

Precisa tuttavia, la giurisprudenza <sup>82</sup> che *“l'applicazione di tale principio va conciliata con quello di proporzionalità dell'azione amministrativa, e non può spingersi fino al punto di escludere la possibilità di realizzare qualsivoglia insediamento produttivo quando gli studi e gli approfondimenti condotti consentono di escludere, nei limiti cui può giungere la conoscenza scientifica del momento, rischi per la salute delle persone e per l'ambiente”*. Infatti, *“il principio di precauzione presuppone la deduzione di validi elementi idonei a contrastare ragionevolmente un determinato insediamento; diversamente, infatti, si verrebbe a paralizzare ogni utile iniziativa, quale un impianto per la produzione elettrica con fonti rinnovabili (obiettivo peraltro auspicato anche in sede comunitaria) in base a generiche previsioni di rischio, generato dal cosiddetto effetto Nimby*<sup>83</sup>.

Quanto all'applicazione del principio di precauzione, si afferma che *“la valutazione dei rischi indotti da un'attività potenzialmente pericolosa da parte dei pubblici poteri deve essere seria e prudentiale, condotta alla stregua dell'attuale stato delle conoscenze scientifiche disponibili, e può anche condurre a non autorizzare l'attività pericolosa nel caso in cui, anche utilizzando le migliori tecniche disponibili, non sia possibile scongiurare con ragionevole certezza l'insorgere di danni per l'ambiente e per la salute umana, soprattutto nei casi in cui sia riscontrabile un'evidente sproporzione tra l'utilità pubblica e privata derivante*

---

<sup>79</sup> VIVANI, *Principio di precauzione e conoscenza scientifica*, in *Giur. It.*, 2015, XI, 2474.

<sup>80</sup> Cons. di Stato, 18 maggio 2015, n. 2495.

<sup>81</sup> TAR Campania, Sez. V, n. 5469, del 2 dicembre 2013.

<sup>82</sup> TAR Toscana, Sez. II, n. 107, del 20 gennaio 2014.

<sup>83</sup> Con l'acronimo NIMBY (inglese per *Not In My Back Yard*, lett. "Non nel mio cortile") si indica la protesta da parte di membri di una comunità locale contro opere di interesse pubblico sul proprio territorio (ad esempio grandi vie di comunicazione, cave, sviluppi insediativi o industriali, termovalorizzatori, discariche, depositi di sostanze pericolose, centrali elettriche e simili), ma che non si opporrebbero alla sua costruzione in un altro luogo. L'opposizione può essere motivata dal timore dal timore di effetti negativi per l'ambiente, di rischi per la salute o sicurezza degli abitanti o di una sua riduzione di status del territorio (fonte Wikipedia).

*dall'attività pericolosa e gli effetti potenzialmente disastrosi derivanti dall'ipotetico realizzarsi dei rischi paventati dall'Amministrazione*"<sup>84</sup>.

Si è poi precisato che "il principio di precauzione, consente, ma non impone incondizionatamente all'Amministrazione di attivarsi in presenza di pericoli soltanto ipotizzati (e non ancora suffragati da evidenze scientifiche)"<sup>85</sup>.

Va poi ricordato quanto affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 85/2013 (relativa alla speciale autorizzazione integrata ambientale rilasciata all'*Ilva* in forza del d.l. n. 207/2012, convertito dalla legge n. 231/2012), secondo cui, in presenza di attività autorizzate, l'attuazione del principio di precauzione compete al provvedimento di autorizzazione il quale "*rappresenta lo strumento attraverso il quale si perviene, nella previsione del legislatore, all'individuazione del punto di equilibrio in ordine all'accettabilità e alla gestione dei rischi, che derivano dall'attività oggetto dell'autorizzazione. Una volta raggiunto tale punto di equilibrio, diventa decisiva la verifica dell'efficacia delle prescrizioni*".

Si osserva<sup>86</sup> che «l'individuazione dell'ambito autorizzato come perimetro di esclusione della operatività, ai fini del rispetto degli *standards*, di ulteriori e più stringenti generici obblighi di prevenzione trova conferma nella giurisprudenza civile della Cassazione<sup>87</sup> in materia di inquinamento elettromagnetico, con l'affermazione che *il principio di precauzione - sancito dall'ordinamento comunitario come cardine della politica ambientale - è assicurato dallo stesso legislatore statale attraverso la disciplina contenuta nella legge 22 febbraio 2001, n. 36, e nel DPCM 8 luglio 2003, che ha fissato i parametri relativi ai limiti di esposizione, ai valori di attenzione e agli obiettivi di qualità, i quali non sono modificabili, neppure in senso restrittivo, dalla normativa delle singole Regioni (Corte cost., sentenza n. 307 del 2003), ed il cui mancato superamento osta alla possibilità di avvalersi della tutela giudiziaria preventiva del diritto alla salute, che è ipotizzabile solo in caso di accertata sussistenza del pericolo della sua compromissione, da ritenersi presuntivamente esclusa quando siano stati rispettati i limiti posti dalla disciplina di settore*<sup>88</sup>».

Anche «la disciplina del danno ambientale nel D.Lgs. n. 152/2006 fa applicazione di tali principi nell'individuare (art. 308, comma 5) i casi in cui non sono a carico dell'operatore i costi delle azioni di precauzione, prevenzione e ripristino, fa riferimento all'ipotesi in cui egli possa provare che non gli è attribuibile un comportamento doloso o colposo e che l'evento è stato causato, alternativamente:

- da un'emissione o un evento espressamente consentiti da un'autorizzazione conferita ai sensi delle vigenti disposizioni legislative e regolamentari recanti attuazione delle misure legislative adottate dalla Comunità europea di cui all'allegato 5 della parte sesta, applicabili alla data dell'emissione o dell'evento e in piena conformità alle condizioni ivi previste (lettera a);

---

<sup>84</sup> TAR Piemonte Sez. I n. 99 del 22 gennaio 2018.

<sup>85</sup> Consiglio di Stato Sez. VI n. 3767 del 31 agosto 2016.

<sup>86</sup> FIMIANI, *Il debito ambientale tra mercato e giurisdizione*, cit.

<sup>87</sup> Per un quadro generale sulla operatività del principio di precauzione in materia civile, v. DEL PRATO, *Il principio di precauzione nel diritto privato*, in *Rass. dir. civ.*, 2009, III, 633.

<sup>88</sup> Cass. civ., sez. III, n. 15853/2015.

— ovvero da un'emissione o un'attività o qualsiasi altro modo di utilizzazione di un prodotto nel corso di un'attività che l'operatore dimostri non essere stati considerati probabile causa di danno ambientale secondo lo stato delle conoscenze scientifiche e tecniche al momento del rilascio dell'emissione o dell'esecuzione dell'attività (lettera b)»<sup>89</sup>.

Si osserva in dottrina<sup>90</sup> come sia evidente la prospettazione alternativa delle due fattispecie (confermata dall'avverbio “ovvero” in apertura della seconda) «e, pertanto, la netta distinzione tra la legittima autorizzazione, definitoria dell'ambito entro il quale l'attività autorizzata non è comunque ritenuta produttiva di danni e la situazione, esterna all'ambito autorizzato, in cui l'operatore ha l'onere di provare di avere agito secondo lo stato delle conoscenze scientifiche e tecniche al momento del rilascio dell'emissione o dell'esecuzione dell'attività, cioè – appunto – di aver concretamente operato secondo in linea con il principio di precauzione, che costituisce, quindi, il criterio di riferimento laddove manchi una espressa disciplina amministrativa regolatrice dell'attività d'impresa»<sup>91</sup>.

---

<sup>89</sup> FIMIANI, *Il debito ambientale tra mercato e giurisdizione*, cit.

<sup>90</sup> BENOZZO, *La responsabilità per danno ambientale da attività autorizzate tra imputazione oggettiva e assenza dell'antigiuridicità*, in *Contratto e Impr.*, 2018, IV, 1323.

<sup>91</sup> FIMIANI, *Il debito ambientale tra mercato e giurisdizione*, cit.

## 2. Il sistema pubblico di regolazione del rapporto tra ambiente e mercato

### 2.1. Gli enti preposti alla tutela dell'ambiente: quadro generale

L'azione di governo in materia ambientale è svolta dal Ministero dell'ambiente, nato nel 1986 con lo scopo di accorpate in un'unica struttura amministrativa di tipo tradizionale tutti i poteri e le competenze nazionali in materia ambientale. Precisamente, esso è stato istituito con la legge n. 349 dell' 8 luglio 1986; l'art. 1 stabilisce che è compito del Ministero assicurare, in un quadro organico, la promozione, la conservazione e il recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività e alla qualità della vita, nonché la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale e la difesa delle risorse naturali dall'inquinamento<sup>92</sup>.

Fermo restando il riparto di competenze di cui all'art. 117 Cost. in materia di ambiente (retro, cap. 1, par. 1) le funzioni amministrative che in essa svolgono le Regioni sono previste dal D.lgs. 112 del 1998 recante «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997 n. 59», agli artt. articoli 51 e ss. del D.lgs. 112/98, ai quali si rinvia.

Compito essenziale delle Regioni è quello della pianificazione nei vari settori di sua competenza (si pensi ai piani in materia di gestione dei rifiuti od a quello paesistico).

Vanno poi tenute presenti le competenze delle autonomie locali disciplinate dal Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al D.lgs. n. 267/2000 e dalle varie normative speciali.

Le Province esercitano soprattutto funzioni autorizzatorie e di controllo.

Le prime riguardano la costruzione di nuovi impianti per la produzione di energia, gli scarichi idrici, lo smaltimento dei rifiuti, mentre i poteri di controllo vengono esercitati soprattutto attraverso il monitoraggio delle attività di bonifica delle aree inquinate, l'iscrizione delle imprese che svolgono attività di recupero dei rifiuti, la tenuta dell'inventario delle emissioni atmosferiche, l'approvazione del piano provinciale di gestione dei rifiuti. L'attribuzione di funzioni amministrative alle Province in materia ambientale deve riguardare settori e ambiti territoriali di interesse provinciale e non può avvenire direttamente, ma solo attraverso la determinazione con legge regionale.

Il ruolo dei Comuni riguarda soprattutto la gestione operativa di taluni servizi pubblici locali. Tra questi ricordiamo la raccolta differenziata e lo smaltimento di rifiuti solidi urbani e rifiuti pericolosi; la realizzazione e la gestione dei servizi idrici (fornitura acquedottistica, allacci e scarichi in fognatura, raccolta e depurazione delle acque reflue); la disciplina degli impianti termici di uso civile. I Comuni hanno poi il compito di rilevare l'inquinamento atmosferico urbano e, conseguentemente, di disciplinare la circolazione degli autoveicoli (con l'eventuale blocco del traffico). Allo stesso modo, essi controllano anche i livelli di inquinamento acustico, sia

---

<sup>92</sup> Per un quadro delle competenze degli enti pubblici in materia ambientale, si rinvia a CARAVITA, CASSETTI e MORRONE, *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, 2016.

degli autoveicoli che degli impianti produttivi rumorosi, utilizzando nel caso lo strumento del permesso di costruire.

A livello tecnico opera il Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente, istituito con la legge n. 132/2016, del quale fanno parte l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (Ispra) e le Agenzie regionali e delle province autonome di Trento di Bolzano per la protezione dell'ambiente<sup>93</sup>.

Scopo del Sistema nazionale è quello di “di assicurare omogeneità ed efficacia all'esercizio dell'azione conoscitiva e di controllo pubblico della qualità dell'ambiente a supporto delle politiche di sostenibilità ambientale e di prevenzione sanitaria a tutela della salute pubblica” (articolo 1, comma 1).

A tal fine la legge ne specifica le attività tecnico-scientifiche<sup>94</sup> elencandole in modo analitico all'art. 3.

La legge ridisegna anche le funzioni dell'Ispra (articoli 4/6) e delle Agenzie (articolo 7).

Tali norme non modificano espressamente quelle vigenti relative all'Ispra (art. 28 del D.L. n. 112/2008, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 133/2008) ed alle Agenzie (art. 3 D.L. n. 496/1993 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 61/1994), ma contengono disposizioni ulteriori, affidando il coordinamento con quelle preesistenti a successivi interventi normativi.

La nuova legge, all'art. 6, attribuisce all'Ispra le funzioni di indirizzo e coordinamento tecnico finalizzato a rendere omogenee le attività del Sistema nazionale disponendo che tali funzioni sono svolte con il contributo di tutte le componenti dello stesso nell'ambito del Consiglio del Sistema nazionale, organismo di nuova istituzione presieduto dal presidente dell'ISPRA e composto dai legali rappresentanti delle agenzie, i quali eleggono fra loro un vice presidente, e dal direttore generale dell'ISPRA (articolo 13, comma 1).

Ai fini dell'uniformità dell'azione del Sistema nazionale, il Consiglio esprime (art. 13, comma 2) pareri vincolanti su tutti gli atti di indirizzo o di coordinamento relativi al governo del sistema; tale previsione va coordinata con quelle dell'art. 4, comma 4, relativa all'adozione di norme tecniche vincolanti da parte dell'Ispra e dell'art. 6, comma 1, per il quale “le funzioni di indirizzo e di coordinamento tecnico dell'ISPRA sono finalizzate a rendere omogenee, sotto il profilo tecnico, le attività del Sistema nazionale e sono svolte con il contributo e la partecipazione di tutte le componenti del Sistema medesimo, nell'ambito del Consiglio di cui all'articolo 13”.

L'attività del Sistema nazionale viene svolta sulla base di un programma triennale predisposto dall'Ispra ed approvato con decreto del Ministro dell'ambiente (articolo 10), ma anche in questo caso l'Ispra non ha una propria autonomia decisionale, in quanto la predisposizione del programma viene effettuata previo parere vincolante del Consiglio del Sistema nazionale.

---

<sup>93</sup> Per un primo commento alla legge, v. FIMIANI, *La nuova legge sui controlli ambientali: un passo avanti verso l'uniformità di azione del sistema agenziale*, in *Rifiuti-Bollettino di informazione normativa*, n. 242 agosto-settembre 2016.

<sup>94</sup> Mediante il cui svolgimento il Sistema nazionale “concorre al perseguimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile, della riduzione del consumo di suolo, della salvaguardia e della promozione della qualità dell'ambiente e della tutela delle risorse naturali e della piena realizzazione del principio «chi inquina paga», anche in relazione agli obiettivi nazionali e regionali di promozione della salute umana” (art. 1, comma 2).

Scopo prioritario della programmazione delle attività del Sistema nazionale è il raggiungimento dei LEPTA, i quali costituiscono il livello minimo omogeneo in tutto il territorio nazionale per le attività di cui all'articolo 3 che il Sistema nazionale è tenuto a garantire, anche ai fini del perseguimento degli obiettivi di prevenzione collettiva previsti dai livelli essenziali di assistenza sanitaria (art. 9, commi 1 e 5).

In particolare, i LEPTA (art. 9, comma 2):

- sono previsti nell'intento di raggiungere alti livelli di efficienza e di avanguardia a livello nazionale;
- costituiscono i parametri funzionali, operativi, programmatici, strutturali, quantitativi e qualitativi delle prestazioni delle Agenzie;
- sono definiti negli aspetti organizzativi, gestionali e finanziari, riferibili a costi *standard* per tipologia di prestazione, tramite l'adozione di un Catalogo nazionale dei servizi.

Tuttavia, anche per i LEPTA la nuova legge non è immediatamente applicabile, in quanto gli stessi, nonché i criteri di finanziamento per il loro raggiungimento dei medesimi ed il Catalogo nazionale dei servizi andranno stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge (art. 11, comma 3).

Allo stesso modo si provvederà in seguito per il loro aggiornamento (art. 11, comma 4).

Viene altresì attribuito all'Ispra il compito di provvedere alla realizzazione del Sistema informativo nazionale ambientale (SINA), avvalendosi di poli territoriali costituiti da punti focali regionali (PFR), ai quali concorrono i sistemi informativi regionali ambientali (SIRA) e la cui gestione è affidata alle Agenzie territorialmente competenti. Il SINA, i PFR e i SIRA costituiscono la rete informativa nazionale ambientale denominata SINANET (articolo 11, comma 1<sup>95</sup>), alla quale deve essere garantita libera ed accessibile divulgazione "a tutti gli enti della pubblica amministrazione, a tutti gli enti e laboratori di ricerca, a tutti i professionisti e in generale a tutti i cittadini" (art. 11, comma 2).

Per quanto riguarda il versante dei controlli, rientra tra i compiti del Sistema l'organizzazione in una rete nazionale dei laboratori accreditati che si occupano di analisi ambientali; tale rete costituisce il punto di riferimento prioritario per l'attività ordinaria e straordinaria del Sistema nazionale, in quanto solo in caso di urgente necessità è ammesso il ricorso a laboratori esterni (articolo 12).

Va altresì ricordato che secondo l'articolo 3, lettera d), rientra tra le funzioni del Sistema nazionale lo svolgimento di "attività di supporto alle attività statali e regionali nei procedimenti e nei giudizi civili, penali e amministrativi ove siano necessarie l'individuazione, la descrizione e la quantificazione del danno ambientale mediante la redazione di consulenze tecniche di parte di supporto alla difesa degli interessi pubblici".

---

<sup>95</sup> Tale rete deve essere alimentata dalle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, dagli enti pubblici, dalle società per azioni operanti in regime di concessione e da quelle che comunque raccolgono dati nella materia ambientale, che devono trasmettere i dati in proprio possesso (art. 11, comma 4), ma l'Ispra nella gestione integrata della rete SINANET "in collegamento con le agenzie, collabora con le amministrazioni statali, con le regioni e con le province autonome di Trento e di Bolzano al fine di garantire l'efficace raccordo con le iniziative attuate da tali soggetti nella raccolta e nell'organizzazione dei dati e il mantenimento coerente dei flussi informativi tra i soggetti titolari delle medesime iniziative e la rete SINANET (art. 11, comma 2).

## 2.2. L'Autorità indipendente in materia ambientale: l'ARERA

La legge di bilancio per il 2018 (L. 27/12/2017, n. 205) all'art. 1, comma 527, ha integrato le funzioni della all'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico attribuendone nuove funzioni di regolazione e controllo in materia dei rifiuti.

Nel contempo il comma 528 ha sostituito, ovunque ricorra, la precedente denominazione di «Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico» con quella di «Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente» (ARERA)<sup>96</sup>.

Va ricordato che con la legge 14 novembre 1995, n. 481 fu istituita l'Autorità per l'energia elettrica il gas quale organismo indipendente avente il compito di tutelare gli interessi dei consumatori, di promuovere la concorrenza, l'efficienza e la diffusione di servizi con adeguati livelli di qualità, attraverso l'attività di regolazione e di controllo e di svolgere una funzione consultiva nei confronti di Parlamento e Governo con la formulazione di segnalazioni e proposte, fermo l'obbligo di presentare annualmente una relazione sullo stato dei servizi e sull'attività svolta.

Con l'art. 21, comma 19, del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, nel testo modificato dalla legge di conversione 22 dicembre 2011, n. 214, all'Autorità furono poi attribuite competenze anche in materia di servizi idrici.

Una estensione intervenuta dopo che la legge 12 luglio 2011, n. 106, di conversione del D.L. 13 maggio 2011, n. 70, aveva istituito l'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua assegnandole, con l'art. 10, comma 15, le competenze già attribuite dall'art. 161 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 alla Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche.

Il citato art. 21, comma 19, del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, nel trasferire all'Autorità per l'energia elettrica e il gas delle funzioni dell'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, dispose che le stesse fossero esercitate con i medesimi poteri attribuiti all'Autorità stessa dalla legge 14 novembre 1995, n. 481 e rinviando ad un emanando decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri l'individuazione delle funzioni trasferite. Il successivo comma 20 soppresse la Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche.

Le funzioni di regolazione e controllo dei servizi idrici trasferite all'Autorità per l'energia elettrica e il gas furono poi definite dal D.P.C.M. 20 luglio 2012 che agli artt. 1 e 3 individuò, rispettivamente, le funzioni rimaste al Ministero dell'Ambiente e quelle di competenza dell'Autorità, fissando all'art. 2 le finalità e principi ispiratori della regolazione del settore idrico.

Prima di esaminare distintamente le nuove funzioni attribuite dall'art. 1, comma 527, va ricordato che secondo tale norma il loro esercizio deve avvenire *“con i medesimi poteri e nel quadro dei principi, delle finalità e*

---

<sup>96</sup> In tema v. FIMIANI, *Con la legge di bilancio nasce l'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (Arera)*, in *Rifiuti-Bollettino di informazione normativa*, n. 258 febbraio 2018 e MURATORI, *Le nuove competenze in materia di rifiuti, entra in scena l'Arera: atto primo, o meglio, "Overture"*, in *Ambiente e sviluppo*, 2018, VI, 375.

delle attribuzioni, anche di natura sanzionatoria, stabiliti dalla legge 14 novembre 1995, n. 481” (il richiamo è da intendersi alle previsioni generali dell’art. 2 della legge del 1995 che “*costituiscono principi generali cui si ispira la normativa relativa alle Autorità*”).

Centrale, ai fini che interessano in questa sede, è il comma 12 dell’art. 2 della legge del 1995, che individua le funzioni per il perseguimento delle finalità di cui all'articolo 1 (cioè “*garantire la promozione della concorrenza e dell'efficienza nel settore dei servizi di pubblica utilità, di seguito denominati «servizi» nonché adeguati livelli di qualità nei servizi medesimi in condizioni di economicità e di redditività, assicurandone la fruibilità e la diffusione in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale, definendo un sistema tariffario certo, trasparente e basato su criteri predefiniti, promuovendo la tutela degli interessi di utenti e consumatori, tenuto conto della normativa comunitaria in materia e degli indirizzi di politica generale formulati dal Governo*” e impostare il sistema tariffario in modo che “*armonizzi gli obiettivi economico-finanziari dei soggetti esercenti il servizio con gli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse*”) prevedendo che ciascuna Autorità:

- a) formula osservazioni e proposte da trasmettere al Governo e al Parlamento sui servizi da assoggettare a regime di concessione o di autorizzazione e sulle relative forme di mercato, nei limiti delle leggi esistenti, proponendo al Governo le modifiche normative e regolamentari necessarie in relazione alle dinamiche tecnologiche, alle condizioni di mercato ed all'evoluzione delle normative comunitarie;
- b) propone i Ministri competenti gli schemi per il rinnovo nonché per eventuali variazioni dei singoli atti di concessione o di autorizzazione, delle convenzioni e dei contratti di programma;
- c) controlla che le condizioni e le modalità di accesso per i soggetti esercenti i servizi, comunque stabilite, siano attuate nel rispetto dei principi della concorrenza e della trasparenza, anche in riferimento alle singole voci di costo, anche al fine di prevedere l'obbligo di prestare il servizio in condizioni di eguaglianza, in modo che tutte le ragionevoli esigenze degli utenti siano soddisfatte, ivi comprese quelle degli anziani e dei disabili, garantendo altresì il rispetto: dell'ambiente, la sicurezza degli impianti e la salute degli addetti;
- d) propone la modifica delle clausole delle concessioni e delle convenzioni, ivi comprese quelle relative all'esercizio in esclusiva, delle autorizzazioni, dei contratti di programma in essere e delle condizioni di svolgimento dei servizi, ove ciò sia richiesto dall'andamento del mercato o dalle ragionevoli esigenze degli utenti, definendo altresì le condizioni tecnico-economiche di accesso e di interconnessione alle reti, ove previsti dalla normativa vigente;
- e) stabilisce e aggiorna, in relazione all'andamento del mercato, la tariffa base, i parametri e gli altri elementi di riferimento per determinare le tariffe di cui ai commi 17,18 e 19, nonché le modalità per il recupero dei costi eventualmente sostenuti nell'interesse generale in modo da assicurare la qualità, l'efficienza del servizio e l'adeguata diffusione del medesimo sul territorio nazionale, nonché la realizzazione degli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse di cui al comma 1 dell'articolo 1, tenendo separato dalla tariffa qualsiasi tributo od onere improprio; verifica la conformità ai criteri di cui alla presente lettera delle proposte di aggiornamento delle tariffe annualmente presentate e si pronuncia, sentiti

eventualmente i soggetti esercenti il servizio, entro novanta giorni dal ricevimento della proposta; qualora la pronuncia non intervenga entro tale termine, le tariffe si intendono verificate positivamente;

*f)* emana le direttive per la separazione contabile e amministrativa e verifica i costi delle singole prestazioni per assicurare, tra l'altro, la loro corretta disaggregazione e imputazione per funzione svolta, per area geografica e per categoria di utenza evidenziando separatamente gli oneri conseguenti alla fornitura del servizio universale definito dalla convenzione, provvedendo quindi al confronto tra essi e i costi analoghi in altri Paesi, assicurando la pubblicizzazione dei dati;

*g)* controlla lo svolgimento dei servizi con poteri di ispezione, di accesso, di acquisizione della documentazione e delle notizie utili, determinando altresì i casi di indennizzo automatico da parte del soggetto esercente il servizio nei confronti dell'utente ove il medesimo soggetto non rispetti le clausole contrattuali o eroghi il servizio con livelli qualitativi inferiori a quelli stabiliti nel regolamento di servizio di cui al comma 37, nel contratto di programma ovvero ai sensi della lettera *h*);

*h)* emana le direttive concernenti la produzione e l'erogazione dei servizi da parte dei soggetti esercenti i servizi medesimi, definendo in particolare i livelli generali di qualità riferiti al complesso delle prestazioni e i livelli specifici di qualità riferiti alla singola prestazione da garantire all'utente, sentiti i soggetti esercenti il servizio e i rappresentanti degli utenti e dei consumatori, eventualmente differenziandoli per settore e tipo di prestazione; tali determinazioni producono gli effetti di cui al comma 37 );

*i)* assicura la più ampia pubblicità delle condizioni dei servizi; studia l'evoluzione del settore e dei singoli servizi, anche per modificare condizioni tecniche, giuridiche ed economiche relative allo svolgimento o all'erogazione dei medesimi; promuove iniziative volte a migliorare le modalità di erogazione dei servizi; presenta annualmente al Parlamento e al Presidente del Consiglio dei ministri una relazione sullo stato dei servizi e sull'attività svolta;

*l)* pubblicizza e diffonde la conoscenza delle condizioni di svolgimento dei servizi al fine di garantire la massima trasparenza, la concorrenzialità dell'offerta e la possibilità di migliori scelte da parte degli utenti intermedi o finali;

*m)* valuta reclami, istanze e segnalazioni presentate dagli utenti o dai consumatori, singoli o associati, in ordine al rispetto dei livelli qualitativi e tariffari da parte dei soggetti esercenti il servizio nei confronti dei quali interviene imponendo, ove opportuno, modifiche alle modalità di esercizio degli stessi ovvero procedendo alla revisione del regolamento di servizio di cui al comma 37;

*n)* verifica la congruità delle misure adottate dai soggetti esercenti il servizio al fine di assicurare la parità di trattamento tra gli utenti, garantire la continuità della prestazione dei servizi, verificare periodicamente la qualità e l'efficacia delle prestazioni all'uopo acquisendo anche la valutazione degli utenti, garantire ogni informazione circa le modalità di prestazione dei servizi e i relativi livelli qualitativi, consentire a utenti e consumatori il più agevole accesso agli uffici aperti al pubblico, ridurre il numero degli adempimenti richiesti agli utenti semplificando le procedure per l'erogazione del servizio, assicurare la sollecita risposta a reclami, istanze e segnalazioni nel rispetto dei livelli qualitativi e tariffari;

o) propone al Ministro competente la sospensione o la decadenza della concessione per i casi in cui tali provvedimenti siano consentiti dall'ordinamento;

p) controlla che ciascun soggetto esercente il servizio adotti, in base alla direttiva sui principi dell'erogazione dei servizi pubblici del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 gennaio 1994, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 43 del 22 febbraio 1994, una carta di servizio pubblico con indicazione di standards dei singoli servizi e ne verifica il rispetto.

Lo svolgimento di tali funzioni è integrato dalle previsioni del comma 20, per il quale ciascuna Autorità:

a) richiede, ai soggetti esercenti il servizio, informazioni e documenti sulle loro attività;

b) effettua controlli in ordine al rispetto degli atti di cui ai commi 36 e 37 (secondo cui: “36. *L'esercizio del servizio in concessione è disciplinato da convenzioni ed eventuali contratti di programma stipulati tra l'amministrazione concedente e il soggetto esercente il servizio, nei quali sono definiti, in particolare, l'indicazione degli obiettivi generali, degli scopi specifici e degli obblighi reciproci da perseguire nello svolgimento del servizio; le procedure di controllo e le sanzioni in caso di inadempimento; le modalità e le procedure di indennizzo automatico nonché le modalità di aggiornamento, revisione e rinnovo del contratto di programma o della convenzione*”. 37. *Il soggetto esercente il servizio predispose un regolamento di servizio nel rispetto dei principi di cui alla presente legge e di quanto stabilito negli atti di cui al comma 36. Le determinazioni delle Autorità di cui al comma 12, lettera h), costituiscono modifica o integrazione del regolamento di servizio*”);

c) irroga, salvo che il fatto costituisca reato, amministrative pecuniarie in caso di inosservanza dei propri provvedimenti o in caso di mancata ottemperanza da parte dei soggetti esercenti il servizio, alle richieste di informazioni o a quelle connesse all'effettuazione dei controlli, ovvero nel caso in cui le informazioni e i documenti acquisiti non siano veritieri;

d) ordina al soggetto esercente il servizio la cessazione di comportamenti lesivi dei diritti degli utenti, imponendo, ai sensi del comma 12, lettera g), l'obbligo di corrispondere un indennizzo;

e) può adottare, nell'ambito della procedura di conciliazione o di arbitrato, provvedimenti temporanei diretti a garantire la continuità dell'erogazione del servizio ovvero a far cessare forme di abuso o di scorretto funzionamento da parte del soggetto esercente il servizio.

L'interlocuzione con il Ministro competente è regolata dal comma 13, per il quale se lo stesso “respinge le proposte di cui alle lettere b), d) e o) del comma 12, chiede all'Autorità una nuova proposta e indica esplicitamente i principi e i criteri previsti dalla presente legge ai quali attenersi”. Inoltre, “il Ministro competente, qualora non intenda accogliere la seconda proposta dell'Autorità, propone al Presidente del Consiglio dei ministri di decidere, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, in difformità esclusivamente per gravi e rilevanti motivi di utilità generale”.

L'art. 1, comma 527 della legge di bilancio attribuisce all'ARERA le seguenti *funzioni di regolazione e controllo in materia di rifiuti*:

- a) emanazione di direttive per la separazione contabile e amministrativa della gestione, la valutazione dei costi delle singole prestazioni, anche ai fini della corretta disaggregazione per funzioni, per area geografica e per categorie di utenze, e definizione di indici di valutazione dell'efficienza e dell'economicità delle gestioni a fronte dei servizi resi;
- b) definizione dei livelli di qualità dei servizi, sentiti le regioni, i gestori e le associazioni dei consumatori, nonché vigilanza sulle modalità di erogazione dei servizi;
- c) diffusione della conoscenza e della trasparenza delle condizioni di svolgimento dei servizi a beneficio dell'utenza;
- d) tutela dei diritti degli utenti, anche tramite la valutazione di reclami, istanze e segnalazioni presentati dagli utenti e dai consumatori, singoli o associati;
- e) definizione di schemi tipo dei contratti di servizio di cui all'articolo 203 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;
- f) predisposizione ed aggiornamento del metodo tariffario per la determinazione dei corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione, a copertura dei costi di esercizio e di investimento, compresa la remunerazione dei capitali, sulla base della valutazione dei costi efficienti e del principio «chi inquina paga»;
- g) fissazione dei criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento;
- h) approvazione delle tariffe definite, ai sensi della legislazione vigente, dall'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale per il servizio integrato e dai gestori degli impianti di trattamento;
- i) verifica della corretta redazione dei piani di ambito esprimendo osservazioni e rilievi;
- l) formulazione di proposte relativamente alle attività comprese nel sistema integrato di gestione dei rifiuti da assoggettare a regime di concessione o autorizzazione in relazione alle condizioni di concorrenza dei mercati;
- m) formulazione di proposte di revisione della disciplina vigente, segnalandone altresì i casi di gravi inadempienze e di non corretta applicazione;
- n) predisposizione di una relazione annuale alle Camere sull'attività svolta.

Gli scopi della estensione delle attività delle Autorità al settore dei rifiuti sono dichiarati dal comma 527 consistono:

1. nel miglioramento del sistema di regolazione del ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati, per garantire accessibilità, fruibilità e diffusione omogenee sull'intero territorio nazionale nonché adeguati livelli di qualità in condizioni di efficienza ed economicità della gestione, armonizzando gli obiettivi economico-finanziari con quelli generali di carattere sociale, ambientale e di impiego appropriato delle risorse;
2. nel garantire l'adeguamento infrastrutturale agli obiettivi imposti dalla normativa europea, superando così le procedure di infrazione già avviate con conseguenti benefici economici a favore degli enti locali interessati da dette procedure.

### 2.3. Quadro generale degli strumenti di regolazione del rapporto tra ambiente e mercato nella c.d. "protezione comparativa"

La dottrina<sup>97</sup> concorda sulla evoluzione del sistema normativo di tutela ambientale nel senso che, dopo aver preso forma tra la fine degli anni 70 e l'inizio degli anni 80 secondo uno schema basato sul binomio precetto-controllo (il c.d. "*command and control*"), caratterizzato dalla imposizione di limiti di emissione, obblighi procedurali (autorizzazioni, iscrizioni, comunicazioni, valutazioni), prescrizioni gestionali, il cui rispetto veniva demandato ai controlli, per verificare inadempienze e violazioni, ed al successivo intervento sanzionatorio in sede penale, amministrativa e civile (risarcimento del danno ambientale ed obblighi di bonifica), iniziò a sembrare inadeguato, in quanto demandare al solo controllo la verifica del rispetto dell'ambiente richiedeva un impiego di risorse umane e finanziarie insostenibile rispetto alla crescita tumultuosa dei fenomeni di inquinamento industriale.

Tale ricostruzione dottrinale riferisce della crescente emersione della consapevolezza che, in un sistema impostato sul solo "*command and control*", l'ambiente finiva per essere visto soltanto come un freno alle potenzialità produttive, un problema da risolvere e non come una occasione di crescita e di distinzione sul mercato e del conseguente inizio dell'utilizzo, a partire dai primi anni novanta, di "strumenti volontari" che, rendendo per l'impresa conveniente il rispetto dell'ambiente, erano idonei ad indirizzarla in modo non cogente verso la riduzione e prevenzione dell'inquinamento.

Tale fenomeno cominciò con l'affermazione delle c.d. "*certificazioni ambientali*", consistenti nella adesione volontaria a regole gestionali determinate da organismi privati<sup>98</sup> controllata da soggetti esterni indipendenti ed accreditati<sup>99</sup>; evoluzione cui diede ben presto seguito il legislatore europeo con i regolamenti "*Emas*", sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit [Reg. (CEE) 29 giugno 1993, n. 1836/93] ed "*Ecolabel*" relativo al sistema comunitario di assegnazione di un marchio di qualità ecologica [Reg. (CEE) 23 marzo 1992, n. 880/92], poi sostituiti fino ai vigenti Reg. (CE) 25 novembre 2009, n. 1221/2009 e Reg. (CE) 25/11/2009, n. 66/2010, per i quali l'impresa, sottoponendosi volontariamente ad una specifica disciplina di tutela ambientale, ottiene, quale contropartita, il diritto di utilizzare un particolare marchio, a valenza comunitaria, che qualifica, rispettivamente, il sito produttivo od il prodotto.

Si precisa<sup>100</sup> che il sistema delle certificazioni nelle sue varie declinazioni, nato con una funzione meramente promozionale, essendo fondato su strumenti diretti a valorizzare l'immagine dell'impresa verso i consumatori,

---

<sup>97</sup> FIMIANI, "L'ambiente tra diritto, economia e giurisdizione", in BORSARI (a cura di), *Itinerari di diritto penale dell'economia*, Cedam, 2018 ed ivi rif., nonché IUDICA, *Globalizzazione e diritto*, in *Contratto e Impr.*, 2008, IV-V, 867 e RINALDI, "*De-regulation*" o "*re-regulation*" ambientale: il dibattito in Europa, in *Ambiente & Sviluppo*, 1996, IV, 325.

<sup>98</sup> In materia si fa riferimento alle norme tecniche elaborate dall'International Organization for Standardization (ISO) con la sigla ISO 9001 e poi con quella ISO 14001, periodicamente aggiornata, la quale identifica uno standard di gestione ambientale (SGA) generalmente riconosciuto come qualitativamente idoneo.

<sup>99</sup> Il sistema di accreditamento è stato poi regolato compiutamente dal Reg. (CE) 09/07/2008, n. 765/2008.

<sup>100</sup> Sul quale v, in generale, BENEDETTI, *Le certificazioni ambientali*, in G. Rossi, *Diritto dell'Ambiente*, Torino, 2011, 195 ss.

in termini di qualità e di vantaggio nei confronti della concorrenza, è stato progressivamente riconosciuto ad altri fini dall'ordinamento.

Infatti il Testo Unico Ambientale collega alla adozione dei sistemi di certificazione agevolazioni procedurali o finanziarie, in tema:

1. di rinnovo e riesame dell'AIA (art. 29-*octies*);
2. di rinnovo delle autorizzazioni alle imprese in possesso di certificazione ambientale in materia di gestione dei rifiuti (art. 209);
3. di riduzione delle garanzie finanziarie per l'iscrizione all'albo nazionale gestori ambientali (art. 212, commi 10 e 11);
4. di riduzione delle garanzie finanziarie per le spedizioni transfrontaliere (art. 194).

Può inoltre farsi poi riferimento ai regolamenti europei in materia di *End of waste* (cessazione della qualifica di rifiuto a seguito di operazioni di recupero<sup>101</sup>), i quali delineano un sistema per il quale i rifiuti cessano di essere considerati tali allorché, all'atto della cessione dal produttore ad un altro detentore, sono soddisfatte condizioni di natura sostanziale e procedurale, prevedendo, tra queste, oltre alla compilazione, da parte del produttore o dell'importatore, di una *dichiarazione di conformità*, che deve essere trasmessa al detentore successivo della partita di rifiuti recuperati, anche l'applicazione, da parte del produttore, di un *sistema di gestione della qualità*, che prevede tutta una serie di procedimenti documentati, nonché obblighi specifici di monitoraggio, sistema che deve essere verificato da uno speciale organismo di valutazione.

La materia delle certificazioni ambientali ha poi trovato spazio nel settore dei *contratti pubblici*, sia per quanto riguarda *l'aggiudicazione*, sia per quanto riguarda il c.d. *Green public procurement* (GPP), in tema di *acquisti verdi* della pubblica Amministrazione (si rinvia al paragrafo 4).

Oltre alle certificazioni ambientali, che riguardano la *fase gestionale* dell'impresa, rientrano tra gli strumenti volontari quelli *negoziali*. Al riguardo la dottrina distingue tre distinti settori:

---

<sup>101</sup> Vedi: per i rottami metallici (ferro, acciaio e alluminio), il regolamento 333/2011/Ue; per i rottami vetrosi, il regolamento 1179/2012/Ue; per i rottami di rame, il regolamento n. 715/2013/Ue.

- a) il c.d. “*mercato virtuale*” per conseguire il risparmio energetico e l’implementazione dell’uso delle energie rinnovabili, impostato sui c.d. *certificati verdi*<sup>102</sup>, *certificati bianchi*<sup>103</sup> e *certificati neri*<sup>104</sup>;
- b) le *forme contrattuali*<sup>105</sup> con la finalità di favorire il *risparmio energetico* - quali il *contratto servizio energia*<sup>106</sup> ed il *contratto di rendimento energetico* (o secondo la terminologia anglosassone Energy Performance Contract, o *EPC*)<sup>107</sup> - oppure di contribuire alla *tutela quali-quantitativa delle acque*,

---

<sup>102</sup> Introdotti dall’art. 11 D.Lgs. n. 79/1999, attuato dal D.M. 11 novembre 1999 e successive modificazioni ed int., ai fini della incentivazione della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. Il meccanismo dei *certificati verdi* è basato su tre passaggi: l’obbligo, a carico dei produttori e degli importatori di energia elettrica prodotta da fonti non rinnovabili, di immettere annualmente nel sistema elettrico nazionale una quota di elettricità prodotta da impianti alimentati da fonti rinnovabili; il rilascio da parte del Gestore dei Servizi Energetici S.p.A. - GSE al titolare di un impianto qualificato IAFR (impianto alimentato da fonti rinnovabili) dei predetti certificati, attestanti convenzionalmente la produzione di un determinato quantitativo di energia rinnovabile; la possibilità di soddisfare il predetto obbligo anche attraverso l’acquisto di certificati verdi, corrispondenti alla quota dovuta. Il meccanismo è stato sostituito con un altro sistema di incentivi dal D.Lgs. n. 28/2011 che lo ha mantenuto in essere nella fase transitoria (artt. 24 e 25). In tema, cfr. COLCELLI, *La natura giuridica dei certificati verdi*, in *Riv. giur. amb.*, 2012, II, 179.

<sup>103</sup> Introdotti con due decreti del 20 luglio 2004, recanti l’uno “nuova individuazione degli obiettivi quantitativi per l’incremento dell’efficienza energetica negli usi finali di energia, ai sensi dell’art. 9, comma 1, del D.Lgs. n. 79/1999 (in tema di risparmio di energia elettrica) e del D.M. 20/07/2004, Nuova individuazione degli obiettivi quantitativi nazionali di risparmio energetico e sviluppo delle fonti rinnovabili, di cui all’art. 16, comma 4, del D.Lgs. n. 164/2000 (in tema di risparmio di gas naturale). I *certificati bianchi*, noti anche come Titoli di Efficienza Energetica (TEE), sono rilasciati dal gestore del mercato elettrico in favore, rispettivamente, dei distributori di energia elettrica e di gas naturale, attestanti il conseguimento di risparmi di energia in relazione al bene distribuito (previsto come obbligatorio per tali operatori, rispettivamente dall’articolo 9, comma 1, del D.Lgs. n. 79/1999 e dall’art. 16, comma 4, del D.Lgs. n. 164/2000). Anche in questo caso è stato previsto un mercato per la contrattazione di tali titoli (le successive modifiche da parte del D.M. 21/12/2007 e dell’art. 7 del D.Lgs. n. 115/2008 non hanno toccato l’impostazione di fondo). L’art. 7 del D.Lgs. n. 102/2014 e succ. mod. ed int., nel prevedere che l’obiettivo di risparmio nazionale cumulato di energia finale da conseguire nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2014 e il 31 dicembre 2020, è attuato secondo il regime obbligatorio di efficienza energetica di cui all’articolo 7 della direttiva 2012/27/UE, prevede che tale regime è costituito dal meccanismo dei certificati bianchi di cui ai decreti legislativi 16 marzo 1999 n. 79 e 23 maggio 2000 n. 164 e relativi provvedimenti di attuazione, secondo le condizioni contestualmente specificate.

<sup>104</sup> Riguardano le disposizioni introdotte a partire dal 2006 (D.Lgs. n. 216/2006, poi abrogato e sostituito dal D.Lgs. n. 30/2013 e succ. mod. ed int.) per la partecipazione dell’Italia al sistema per lo scambio di quote di emissioni di gas ad effetto serra nella Comunità istituito ai sensi della direttiva 2003/87/CE e succ. mod ed int. in materia di scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra. In tema, cfr. GRATANI, *Le “quote” per inquinare: a titolo gratuito o oneroso?* in *Riv. giur. amb.*, 2013, III-IV, 392, ID, *L’UE favorisce la proliferazione dei certificati energetici «multicolori» diversamente regolamentati*, in *Riv. giur. amb.*, 2014, IV, 728B e GASPARI, *Tutela dell’ambiente, regolazione e controlli pubblici: recenti sviluppi in materia di Eu Emission Trading Scheme (ETS)*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2011, V, 1149.

<sup>105</sup> Per un quadro ricostruttivo della emersione dei contratti ambientali, si rinvia a NESPOR, *I contratti ambientali: una rassegna critica*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2003, II, 962.

<sup>106</sup> Introdotta dall’art. 1, lett. p) D.P.R. n. 412/1993.

<sup>107</sup> Introdotta nel 2008, in recepimento della direttiva 2006/32/CE, dall’art. 2 lett. 1), del D.Lgs. n. 115/2008 e poi nuovamente disciplinata dal D.Lgs. n. 102/2014 che, recependo la direttiva 2012/27/UE abrogativa della direttiva 2006/32/CE, all’art. 2 lett. n) ha nuovamente definito il contratto di rendimento energetico o di prestazione energetica come: “*accordo contrattuale tra il beneficiario o chi per esso esercita il potere negoziale e il fornitore di una misura di miglioramento dell’efficienza energetica, verificata e monitorata durante l’intera durata del contratto, dove gli investimenti (lavori, forniture o servizi) realizzati sono pagati in funzione del livello di miglioramento dell’efficienza energetica stabilito contrattualmente o di altri criteri di prestazione energetica concordati, quali i risparmi finanziari*” (la definizione riproduce quella di cui all’art. 2, n. 27, della direttiva 2012/27/UE). Secondo PAROLA – ARNONI – GRANATA, *I contratti di efficienza energetica. Profili regolamentari e prassi*, in *Contratti*, 2015, V, 517 con il D.Lgs. n. 115/2008 il legislatore italiano si era limitato a definire il contratto di rendimento energetico, senza dettarne una disciplina specifica, per cui tale contratto poteva considerarsi un contratto nominato, essendo definito dal legislatore, ma dal contenuto non tipizzato, mentre nella versione introdotta nel 2014 tale tipizzazione sussiste, in quanto l’art. 7, comma 6, D.Lgs. n. 102/2014 dispone che, ai fini dell’accesso all’incentivo di cui al conto termico, sono considerati contratti di rendimento energetico solo quelli che presentano gli *elementi minimi* elencati nell’Allegato 8.

quali i c.d. *contratti di fiume*, costituenti “uno strumento negoziale dell'*agere* amministrativo, che consente alla p.a. di assumere informazioni dettagliate dagli *appropriators* – cioè tutti gli individui che di fatto prelevano, o in qualche modo utilizzano, le unità di risorse di una risorsa collettiva, a prescindere dall'origine del loro diritto a farlo” - e di condividere con questi le decisioni in un'ottica di tutela quali-quantitativa della risorsa, di prevenzione e attenuazione del rischio idrogeologico e di valorizzazione dei territori fluviali”<sup>108</sup>;

- c) gli ***accordi ed i contratti di programma*** con funzione di regolazione e di promozione di strumenti economici ed incentivi (artt. 180, 206, 206-ter, 206-quater, 206-quinquies T.U.A.)<sup>109</sup>.

Un versante a parte, poi, è quello degli *incentivi fiscali* in funzione di tutela ambientale<sup>110</sup>.

Occorre poi tenere presente ***l'obbligo di comunicazione sociale e ambientale delle grandi imprese*** imposto dalla direttiva 2014/95/UE, attuata dal D.lgs. 30 dicembre 2016, n. 254 .

Tali norme impongono alle imprese di grandi dimensioni che costituiscono enti di interesse pubblico (società quotate in mercati regolamentati, società emittenti strumenti finanziari diffusi tra il pubblico in maniera rilevante, banche e imprese di assicurazione, società di intermediazione mobiliare) e che, alla data di chiusura del bilancio, presentano un numero di dipendenti occupati in media durante l'esercizio pari a 500, l'obbligo di inserire nella relazione sulla gestione una dichiarazione di carattere non finanziario contenente informazioni ambientali, sociali, attinenti al personale, al rispetto dei diritti umani, alla lotta contro la corruzione. Tale dichiarazione deve riportare, tra l'altro, una breve descrizione del modello aziendale dell'impresa, una descrizione delle politiche applicate dall'impresa in merito ai predetti aspetti, il risultato di tali politiche, i principali rischi connessi a tali aspetti, gli indicatori fondamentali di prestazione di carattere non finanziario pertinenti per l'attività specifica dell'impresa.

Le imprese che redigono una relazione distinta contenente le medesime informazioni da includere nella predetta dichiarazione possono essere esentate dall'obbligo di preparare la dichiarazione a condizione che essa sia pubblicata unitamente alla relazione sulla gestione oppure sia messa a disposizione del pubblico entro un termine ragionevole, non superiore ai sei mesi successivi alla data del bilancio, nel sito web dell'impresa e sia menzionata nella relazione sulla gestione.

---

<sup>108</sup> MORAMARCO, *I "contratti di fiume: gestione negoziata del territorio fluviale per la tutela delle acque e la mitigazione del rischio idrogeologico (art. 68 bis cod. ambiente introdotto dall'art. 59, l. 28 dicembre 2015, n. 221)*, in *Nuove Leggi Civ. Comm.*, 2017, V, 910. Tale norma recita:” i contratti di fiume concorrono alla definizione e all'attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto a livello di bacino e sottobacino idrografico, quali strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata che perseguono la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali, unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico, contribuendo allo sviluppo locale di tali aree”.

<sup>109</sup> Sull'argomento si rinvia a IACOVONE, *Accordo di programma e tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. edilizia*, 2006, IV-V, 189, ANTONIOLI, *Consensualità e tutela ambientale fra transazioni «globali» e accordi di programma*, in *Dir. amm.*, 2012, IV, 749 e VIDETTA, *Interessi pubblici e governo del territorio: l'“ambiente” come motore della trasformazione*, in *Riv. giur. edilizia*, 2016, IV, 393.

<sup>110</sup> In tema v., *ex plurimis*, ALFANO, *Tributi ambientali: profili interni ed europei*, Giappichelli, 2012 e PURI, *La produzione dell'energia tra tributi ambientali e agevolazioni fiscali*, in *Dir. e prat. trib.*, 2014, II, 10309.

Le medesime regole valgono per gli enti di interesse pubblico che sono imprese madri di un gruppo di grandi dimensioni, i quali devono includere nella relazione consolidata sulla gestione una dichiarazione consolidata di carattere non finanziario<sup>111</sup>.

L'esame del sistema normativo ambientale consente quindi di affermare a tutti i commentatori come lo stesso non sia più soltanto ispirato dall'idea che *il mercato è la causa della crisi ecologica*<sup>112</sup> – che, in quanto tale, deve essere gestito o contenuto – ma tende sempre più ad adeguarsi al convincimento, da tempo emerso nel pensiero economico, che anche il mercato può essere un fattore di contrasto, se non di rimedio, per tale crisi<sup>113</sup>.

#### 2.4. *Segue: i contratti pubblici e l'ambiente*

Il bilanciamento tra ambiente ed economia trova altresì spazio nella materia dei contratti pubblici, sia per quanto riguarda *l'aggiudicazione*, sia per quanto riguarda il c.d. *Green public procurement* (GPP), in tema di *acquisti verdi* della pubblica Amministrazione<sup>114</sup>.

Per quanto riguarda il primo versante, dopo le prime aperture con l'abrogato D.Lgs. n. 163/2006, il quale all'art. 2, comma 2, consentiva di subordinare il principio di economicità a criteri ispirati sia a esigenze sociali, sia “alla tutela della salute e dell'ambiente e alla promozione dello sviluppo sostenibile” ed all'art. 83, comma 1, prevedeva che la stazione appaltante potesse inserire tra i criteri qualitativi dell'offerta economicamente più vantaggiosa anche le caratteristiche ambientali, che diventavano così un parametro di valutazione al quale l'amministrazione attribuisce un punteggio autonomo, il *codice dei contratti pubblici* di cui al D.Lgs. n. 50/2016:

- all'art. 30, comma 3, stabilisce che nell'esecuzione degli appalti pubblici e delle concessioni, gli operatori economici rispettano gli obblighi in materia ambientale (oltre che sociale e del lavoro) stabiliti dalla normativa europea e nazionale, dai contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali;
- all'art. 68 contempla, con le cautele ivi indicate in particolare a tutela della concorrenza, la possibilità di formulare le specifiche tecniche - che definiscono le caratteristiche previste per servizi, lavori e forniture - oltre che mediante il rinvio a norme già esistenti, in termini di prestazioni o requisiti funzionali, "comprese le caratteristiche ambientali"<sup>115</sup>.

---

<sup>111</sup> Il contenuto di tali comunicazioni è stato definito dalla Delibera Consob 18 gennaio 2018 (Gazz. Uff., 26 gennaio 2018, n. 21).

<sup>112</sup> Altro profilo è quello dell'impatto sull'ambiente della crisi economica e finanziaria. In tema si rinvia a GRATANI, *L'impatto della crisi economica sull'ambiente nell'UE*, in *Riv. giur. amb.*, 2013, II, 218B.

<sup>113</sup> Per un quadro generale, si rinvia a CLARICH, *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, in *Diritto pubblico*, 2007, I, 219; CALABRÒ, *Le certificazioni di qualità ambientale di prodotto quali fattori di competitività per il made in Italy*, in *Foro amm. TAR*, 2009, IX, 2639; FERRARA, *Modelli e tecniche della tutela dell'ambiente: il valore dei principi e la forza della prassi*, in *Foro amm. TAR*, 2009, VI, 1945; MASTRODONATO, *Gli strumenti privatistici nella tutela amministrativa dell'ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, 2010, V, 707; PAGLIANTINI, *Sul c.d. contratto ecologico*, in *Nuova Giur. Civ.*, 2016, II, 203; SALANITRO, *Tutela dell'ambiente e strumenti di diritto privato*, in *Rass. dir. civ.*, 2009, II, 471. Per spunti di diritto comparato, si rinvia a POZZO, *Green economy e leve normative*, Giuffrè, 2013.

<sup>114</sup> In tema cfr. FIMIANI, “*L'ambiente tra diritto, economia e giurisdizione*”, cit.

<sup>115</sup> Le specifiche tecniche "possono riferirsi allo specifico processo o metodo di produzione o prestazione dei lavori, delle forniture o dei servizi richiesti, o a uno specifico processo per un'altra fase del loro ciclo di vita anche se questi fattori non sono parte del loro contenuto sostanziale, purché siano collegati all'oggetto dell'appalto e proporzionati al suo valore e ai suoi obiettivi" (comma 1).

- all’art. 69 prevede che le amministrazioni aggiudicatrici che intendono acquistare lavori, forniture o servizi con specifiche caratteristiche ambientali, sociali o di altro tipo, possono imporre nelle specifiche tecniche, nei criteri di aggiudicazione o nelle condizioni relative all'esecuzione dell'appalto, un'etichettatura specifica come mezzo di prova che i lavori, le forniture o i servizi corrispondono alle caratteristiche richieste, e fissa le specifiche condizioni richieste;
- agli articoli 87 e 89, in continuità normativa con l’articolo 44 del Dlgs 163/2006, prevede che, qualora richiedano la presentazione di certificati rilasciati da organismi indipendenti per attestare che l'operatore economico soddisfa determinate norme di garanzia della qualità, compresa l'accessibilità per le persone con disabilità, le stazioni appaltanti:
  - a) si riferiscono ai sistemi di garanzia della qualità basati sulle serie di norme europee in materia, certificati da organismi accreditati;
  - b) ammettono parimenti altre prove relative all'impiego di misure equivalenti di garanzia della qualità, qualora gli operatori economici interessati non avessero la possibilità di ottenere tali certificati entro i termini richiesti per motivi non imputabili agli stessi operatori economici, a condizione che gli operatori economici dimostrino che le misure di garanzia della qualità proposte soddisfano le norme di garanzia della qualità richieste<sup>116</sup>.

Quanto agli *acquisti verdi* della pubblica Amministrazione, il c.d. *Green public procurement* aveva preso il via con il D.M. 11 aprile 2008 (approvazione del Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione) ed ha trovato conferma nell’art. 34 del codice dei contratti, che obbliga le stazioni appaltanti ad inserire nella documentazione progettuale e di gara almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi (CAM) adottati con vari decreti del Ministero dell'ambiente per diversi beni e servizi (v. anche l’art. 206-*sexies* T.U.A., introdotto dalla legge n. 221/2015, che prevede azioni premianti per le pubbliche amministrazioni in caso di utilizzo di prodotti che impiegano materiali post consumo o derivanti dal recupero degli scarti e dei materiali rivenienti dal disassemblaggio dei prodotti complessi negli interventi concernenti gli edifici scolastici, le pavimentazioni stradali e le barriere acustiche). I criteri ambientali minimi sono tenuti in considerazione anche ai fini della stesura dei documenti di gara per l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (di regola, l'obbligo di acquisti verdi riguarda almeno il 50 per cento del valore a base d'asta).

---

Dunque, “l'Amministrazione può definire le caratteristiche ambientali di base dei lavori, dei servizi o delle forniture, anche esigendo - purché nel rispetto del principio di proporzionalità - determinate prestazioni ambientali riferite alle diverse fasi del ciclo di vita dei predetti, lavori, servizi o forniture” (COLOMBARI, *Le considerazioni ambientali nell'aggiudicazione delle concessioni e degli appalti pubblici*, in *Urbanistica e appalti*, 2019, I, 5).

<sup>116</sup> Il Consiglio di Stato, 13 ottobre 2016 n. 4238 ha dichiarato illegittima l’esclusione automatica di una società che aveva presentato una certificazione siglata da un Ente non accreditato, dovendo la stazione appaltante verificare attraverso scrutinio il reale possesso dei requisiti.



### 3. Il caso Ilva quale paradigma del difficile bilanciamento tra ambiente e mercato

#### 3.1. L'emergenza ambientale "Ilva" fino al decreto-legge n. 207/2012

La vicenda dell'Ilva di Taranto è emblematica del contrasto tra le esigenze contrapposte della produzione e del lavoro, da un lato, e quelle della salute e dell'ambiente dall'altro<sup>117</sup>.

Già alla fine degli anni novanta era stato evidenziato il contesto emergenziale sanitario della città e della provincia di Taranto, il cui territorio era stato contaminato sino al punto da innalzare gravemente il numero di bambini e donne colpiti o deceduti per tumore; da far emergere casi di diossina nel latte materno di alcune donne; da indurre il sindaco di Taranto, nel giugno del 2010, ad inibire l'utilizzazione dei giardini pubblici del quartiere Tamburi ai bambini e ai possessori di cani a causa della presenza accertata nell'erba di tracce di diossina e altro materiale inquinante; da causare l'abbattimento, tra il 2008 e il 2012, di migliaia di capi di bestiame allevati da aziende agricole tarantine; e da provocare un fortissimo inquinamento, e la conseguente distruzione, dei pregiati mitili allevati nelle acque del Mar Piccolo.

Da molteplici studi e perizie, si era accertato che grandi responsabilità per l'inquinamento dovevano addebitarsi alle emissioni nocive provenienti dallo stabilimento dell'Ilva (basti ricordare che, secondo i rilievi effettuati nel febbraio del 2008 dall'Arpa Puglia, era emerso che gli stabilimenti Ilva emettevano quantitativi di diossina di 11 volte superiori alla soglia massima consentita a livello mondiale).

In tale contesto, erano state avviate delle indagini dalla magistratura nei confronti dei responsabili dell'Ilva ai quali venivano contestati i reati, tra gli altri, di disastro ambientale, di rimozione e/o omissione dolosa di cautele a salvaguardia della salute dei lavoratori sul posto di lavoro, di avvelenamento di sostanze destinate all'alimentazione.

Nel luglio del 2012 venne disposto il sequestro di sei reparti dello stabilimento.

Il Giudice per le indagini preliminari affermò che *«le risultanze tutte del procedimento denunciano a chiare lettere l'esistenza, nella zona del tarantino, di una grave ed attualissima situazione di emergenza ambientale e sanitaria, imputabile alle emissioni inquinanti, convogliate, diffuse e fuggitive, dello stabilimento Ilva Spa»*. Contestualmente nominò quattro custodi-amministratori, affidando loro il compito di avviare *«immediatamente le procedure tecniche e di sicurezza per il blocco delle specifiche lavorazioni e lo spegnimento degli impianti»*.

Il Governo adottava nel frattempo il d.l. 7 agosto 2012, n. 129, con il quale, riconoscendo l'area di Taranto come "area in situazione di crisi industriale complessa", finanziava alcune opere di bonifica.

Lo stesso 7 agosto, il Tribunale del Riesame confermò il sequestro preventivo senza facoltà d'uso delle sei aree inquinanti dello stabilimento, evidenziando che *«le emissioni di sostanze nocive alla salute della*

---

<sup>117</sup> La ricostruzione delle vicende anteriori alla emanazione del decreto-legge n. 207/2012, svolta nel presente paragrafo, è tratta da ARCONZO, *Note critiche sul "decreto legge ad Ilvam", tra legislazione provvedimentale, riserva di funzione giurisdizionale e dovere di repressione e prevenzione dei reati*, in *penalecontemporaneo.it*, 20 dicembre 2012, cui si rinvia per ulteriori riferimenti bibliografici.

*popolazione sono chiaramente in corso» e che pertanto «occorre sottrarre al Gestore la disponibilità delle predette aree e degli impianti ivi esistenti allo scopo di eliminare tutte le disfunzioni che determinano le emissioni». In questo contesto, il Tribunale del Riesame, discostandosi parzialmente dal provvedimento del GIP, riteneva che fosse però errato ritenere che l'unico mezzo per raggiungere l'obiettivo potesse essere quello dello spegnimento degli impianti. Di conseguenza, attribuiva ai custodi-amministratori, sotto la supervisione del Pubblico Ministero, il compito di valutare e decidere quali fossero le migliori decisioni per il raggiungimento della cessazione delle emissioni nocive. Restava però ferma l'impossibilità di utilizzare l'impianto ai fini produttivi, posto che in più parti del provvedimento il Tribunale evidenziava come questa circostanza dovesse considerarsi sostenibile solo in futuro, all'esito dell'eliminazione totale delle emissioni nocive.*

Il 10 agosto, il GIP emanava un nuovo decreto con il quale, confermando il provvedimento del sequestro preventivo senza facoltà d'uso, ed in conformità con quanto disposto dal dispositivo della decisione del Tribunale del Riesame, sollecitava i custodi all'adozione *«di tutte le misure tecniche necessarie a scongiurare il protrarsi delle situazioni di pericolo e ad eliminare le stesse».*

Il Ministro dell'ambiente annunciava infatti che avrebbe provveduto alla revisione dell'Autorizzazione Integrata Ambientale (di seguito AIA) rilasciata nell'agosto del 2011, inserendo in essa tutte le prescrizioni del GIP, anche se con l'eccezione dello spegnimento degli impianti.

Nel frattempo, in più occasioni, l'Ilva, che comunque continuava nella produzione nonostante il provvedimento di sequestro concesso senza facoltà d'uso, chiedeva la revoca di tale provvedimento. In tutte le circostanze gli organi giudiziari respingevano però la richiesta dell'azienda, mentre i custodi imponevano alcune misure volte alla riduzione delle emissioni inquinanti.

Il 27 ottobre veniva pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* l'annuncio dell'approvazione di alcune rilevanti modifiche all'AIA rilasciata nell'agosto del 2011, in base alle quali l'Ilva avrebbe potuto proseguire l'esercizio delle attività siderurgiche soltanto nell'integrale rispetto delle prescrizioni ivi contenute. Sebbene, come anticipato, molte di esse riprendano le misure indicate nel provvedimento di sequestro preventivo emanato dal GIP, si verifica una significativa discrasia con riferimento alla tempistica prevista per l'attuazione delle stesse. Mentre infatti i provvedimenti del GIP avevano prescritto l'adozione immediata di tutte le misure volte a scongiurare il protrarsi delle situazioni di pericolo, nell'AIA, per la realizzazione di alcuni interventi, erano previsti termini più ampi.

Il 6 novembre 2012 Ilva segnalava al Ministero dell'Ambiente di non poter formulare *«alcuna dichiarazione di impegno, né di poter responsabilmente elaborare alcun piano industriale»* in attuazione dell'AIA, a causa dell'intervenuto sequestro dell'area a caldo e della conseguente mancata disponibilità degli impianti.

Ciononostante, Ilva presentava nei giorni successivi allo stesso Ministero un piano operativo per la realizzazione delle prescrizioni dell'AIA e il 20 novembre depositava una richiesta di dissequestro dello stabilimento presso il Tribunale tarantino, fondata proprio sulla necessità di poter dare avvio a quanto previsto

nell’AIA e nel Piano stesso. Il mancato dissequestro, avvisava Ilva, avrebbe condotto *«inevitabilmente alla definitiva cessazione dell’attività produttiva e alla chiusura del polo produttivo»*.

La situazione deflagrava quando, il 26 novembre 2012, il GIP emanava un nuovo provvedimento di sequestro preventivo, questa volta su tutti i lavorati prodotti successivamente al sequestro degli impianti emanato a fine luglio.

Ilva reagiva affermando che questo avrebbe comportato *«la cessazione di ogni attività nonché la chiusura dello stabilimento di Taranto e di tutti gli stabilimenti del gruppo che dipendono, per la propria attività, dalle forniture dello stabilimento di Taranto»*.

Il 30 novembre, il GIP respingeva la richiesta di dissequestro dello stabilimento presentata dall’azienda il 20 novembre, evidenziando come *«l’adozione della nuova AIA non vale affatto a dimostrare che sia venuta meno la situazione di grave e concreto pericolo a fronte del quale è stato disposto il sequestro»*, sia perché *«i tempi di realizzazione delle misure prescritte dalla nuova AIA risultano incompatibili con le improcrastinabili esigenze di tutela della popolazione locale e dei lavoratori»*, sia perché *«dell’attualità del pericolo e dell’attualità delle gravi conseguenze dannose per la salute e per l’ambiente ascrivibili alle emissioni tossiche derivanti dall’attività dell’area a caldo del siderurgico, la nuova AIA non si preoccupa affatto»*.

Nella serata dello stesso giorno, il Governo, considerata la *“priorità strategica di interesse nazionale”*, decideva di intervenire approvando un decreto-legge volto a garantire la *«continuità del funzionamento produttivo dello stabilimento ILVA»*. Il testo del decreto veniva successivamente modificato rispetto alla versione approvata dal Consiglio dei ministri e, a seguito della firma del Presidente della Repubblica e della pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, entrava in vigore il 3 dicembre 2012 con il numero 207. Il decreto venne poi convertito in legge, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, L. 24 dicembre 2012, n. 231.

### 3.2. I contenuti del decreto-legge n. 207/2012

Al fine di esaminare con attenzione i profili problematici del decreto è necessario procedere a descriverne nel dettaglio i contenuti.

L’art. 1 introduce, in via generale, la categoria giuridica dello *“stabilimento di interesse strategico nazionale”*<sup>118</sup>.

Dunque, in presenza di siffatti *“stabilimenti di interesse strategico nazionale”*, in relazione ai quali vi sia la necessità di salvaguardare l’occupazione e la produzione, il Ministero dell’Ambiente può autorizzare, in sede

---

<sup>118</sup> Recita il comma: *“In caso di stabilimento di interesse strategico nazionale, individuato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, quando presso di esso sono occupati un numero di lavoratori subordinati, compresi quelli ammessi al trattamento di integrazione dei guadagni, non inferiore a duecento da almeno un anno, qualora vi sia una assoluta necessità di salvaguardia dell’occupazione e della produzione, il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare può autorizzare, in sede di riesame dell’autorizzazione integrata ambientale, la prosecuzione dell’attività produttiva per un periodo di tempo determinato non superiore a 36 mesi ed a condizione che vengano adempiute le prescrizioni contenute nel provvedimento di riesame della medesima autorizzazione, secondo le procedure ed i termini ivi indicati, al fine di assicurare la più adeguata tutela dell’ambiente e della salute secondo le migliori tecniche disponibili”*.

di riesame dell'AIA, la prosecuzione dell'attività produttiva – si presume, nel silenzio della legge, in qualunque caso essa sia stata sospesa – fino ad un massimo di 36 mesi. L'obiettivo è quello di assicurare, con la revisione dell'AIA, la più adeguata tutela dell'ambiente e della salute secondo le migliori tecniche disponibili.

Il secondo comma della norma prevede che le misure volte ad assicurare la prosecuzione dell'attività produttiva sono esclusivamente e ad ogni effetto quelle contenute nelle AIA, così come modificate all'esito del riesame ministeriale: in caso di mancata osservanza di tali prescrizioni, è prevista una sanzione amministrativa, applicata dal Prefetto, fino al 10% del fatturato della società risultante dall'ultimo bilancio.

Infine, si precisa che tali disposizioni trovano applicazione anche quando siano stati adottati provvedimenti di sequestro da parte dell'autorità giudiziaria sui beni dell'impresa titolare dello stabilimento. Non solo: la norma ha ovviamente cura di specificare che eventuali sequestri non impediscono comunque la prosecuzione dell'attività industriale.

Tra l'AIA e il sequestro giudiziario, dispone in altre parole il decreto-legge, prevale comunque l'AIA<sup>119</sup>.

Conseguentemente, l'art. 2 precisa che i titolari dell'AIA mantengono la gestione e la responsabilità della conduzione degli stabilimenti.

Le norme più significative si rinvencono nell'art. 3 del decreto-legge.

Ilva viene riconosciuta innanzitutto stabilimento di interesse strategico nazionale. In dottrina si rileva come già questa previsione faccia emergere una certa incoerenza interna nell'impianto del decreto-legge: derogando immediatamente a quanto stabilito poche righe sopra, nell'art. 1, in base al quale l'individuazione degli stabilimenti strategici dovrebbe avvenire con un decreto del Presidente del Consiglio, è qui invece lo stesso decreto-legge a provvedere<sup>120</sup>.

Il secondo comma dispone poi che l'AIA rilasciata all'Ilva nell'ottobre 2012 contiene «le prescrizioni volte ad assicurare la prosecuzione dell'attività produttiva» dell'Ilva stessa.

La norma si pone dunque in netto contrasto con il provvedimento di sequestro preventivo che, al momento della pubblicazione del decreto-legge, impediva ad Ilva di svolgere attività produttiva. È questa, in altre parole, la norma che, in virtù della legificazione dei contenuti dell'AIA, e, soprattutto della previsione che ne autorizza

---

<sup>119</sup> La legge di conversione ha aggiunto l'art. 1-bis (Valutazione del danno sanitario) i cui primi due commi prevedono:

“1. In tutte le aree interessate dagli stabilimenti di cui al comma 1 dell'articolo 1 e al comma 1 dell'articolo 3, l'azienda sanitaria locale e l'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente competenti per territorio redigono congiuntamente, con aggiornamento almeno annuale, un rapporto di valutazione del danno sanitario (VDS) anche sulla base del registro tumori regionale e delle mappe epidemiologiche sulle principali malattie di carattere ambientale.

2. Con decreto del Ministro della salute, adottato di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono stabiliti i criteri metodologici utili per la redazione del rapporto di VDS” (in attuazione di questo comma è stato approvato il D.M. 24 aprile 2013, recante “*Disposizioni volte a stabilire i criteri metodologici utili per la redazione del rapporto di valutazione del danno sanitario (VDS) in attuazione dell'articolo 1-bis, comma 2, del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231*”, pubblicato nella Gazz. Uff. 23 agosto 2013, n. 197. Per un commento, si rinvia a TAGLIAFERRO, *Linee Guida per la Valutazione del Danno Sanitario e caso Ilva: ubi Ilva Vds cessat !*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2013, I, 833).

<sup>120</sup> ARCONZO, *Note critiche...*, cit.

la prosecuzione delle attività, priva di efficacia l'atto di sequestro preventivo dello stabilimento emanato dal GIP<sup>121</sup>.

Nel terzo comma dell'art. 3 sono contenute due distinte norme: oltre a ribadire quanto deducibile dal comma 2, e cioè che l'Ilva «è in ogni caso autorizzata», seppur nei limiti dettati dall'AIA, «alla prosecuzione dell'attività produttiva», il decreto-legge dispone che l'Ilva venga «immessa nel possesso dei beni dell'impresa» e che essa possa provvedere alla commercializzazione dei prodotti derivanti dalla produzione per 36 mesi.

Entrambe le misure si pongono, anche in questo caso, in frontale contrasto con i provvedimenti del GIP: l'immissione nel possesso dei beni sembra comportare, di fatto, l'esautorazione dei custodi-amministratori nominati con il provvedimento di sequestro del 26 luglio 2012, così come modificato dal Tribunale del Riesame; l'autorizzazione alla commercializzazione vorrebbe invece porre rimedio al provvedimento del 26 novembre 2012 con il quale il GIP ha disposto il sequestro dei beni prodotti durante il periodo del sequestro preventivo<sup>122</sup>.

I restanti tre commi dell'art. 3 del decreto-legge introducono invece la figura del Garante figura di «indiscussa indipendenza, competenza ed esperienza» cui viene affidato il compito di provvedere al «monitoraggio dell'esecuzione delle prescrizioni contenute nell'AIA» e «a vigilare sull'attuazione delle disposizioni del decreto».

### 3.3. La sentenza della Corte costituzionale n. 85/2013

La speciale autorizzazione integrata ambientale rilasciata all'Ilva in forza del d.l. n. 207/2012, convertito dalla legge n. 231/2012, è stata esaminata dalla sentenza n. 85/2013 della Corte costituzionale<sup>123</sup>, che ha qualificato il provvedimento come “*lo strumento attraverso il quale si perviene, nella previsione del legislatore, all'individuazione del punto di equilibrio in ordine all'accettabilità e alla gestione dei rischi, che derivano dall'attività oggetto dell'autorizzazione*”, con la precisazione che “*una volta raggiunto tale punto di equilibrio, diventa decisiva la verifica dell'efficacia delle prescrizioni*”<sup>124</sup>.

Viene, in tal modo, a essere riconosciuto e legittimato un ambito di tutela incentrato sulla individuazione di un'area di rischio consentito per l'impresa, rappresentato dall'ambito legittimamente autorizzato, all'interno del quale l'ordinamento “*tollera*”, entro limiti predeterminati, forme di aggressione all'ambiente.

---

<sup>121</sup> Come nota GIAMPIETRO F., *Introduzione al c.d. decreto legge Ilva*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2013, X, 833.

<sup>122</sup> ARCONZO, *Note critiche...*, cit.

<sup>123</sup> Per commenti alla sentenza, si rinvia a GIAMPIETRO F., *Ilva: dalla sentenza della Sovrana Corte n. 85/2013 al D.L. n. 61/2013*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2013, VIII-IX, 705 e RUGA RIVA, *Il caso ILVA: profili penali-ambientali*, in *lexambiente.it*, 17 novembre 2014.

<sup>124</sup> Per la funzione dell'AIA quale strumento di bilanciamento, si rinvia a VERNILE, *L'autorizzazione integrata ambientale tra obiettivi europei e istanze nazionali: tutela dell'ambiente vs. semplificazione amministrativa e sostenibilità socio-economica*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2015, VI, 1697.

Tolleranza, questa, che si fonda sul riconoscimento, come ragionevole, del “bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.), da cui deriva il diritto all’ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.), da cui deriva l’interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali e il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso”, atteso che “tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in *rapporto di integrazione reciproca* e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La *tutela* deve essere sempre *sistemica e non frazionata* in una serie di norme non coordinate e in potenziale conflitto tra loro. Se così non fosse, si verificherebbe l’illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe tiranno nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona. Per le ragioni esposte, non si può condividere l’assunto del rimettente giudice per le indagini preliminari, secondo cui l’aggettivo «*fondamentale*», contenuto nell’art. 32 Cost., sarebbe rivelatore di un «carattere preminente» del diritto alla salute rispetto a tutti i diritti della persona. Né la definizione data da questa Corte dell’ambiente e della salute come «valori primari» (sentenza n. 365 del 1993, citata dal rimettente) implica una “rigida” *gerarchia tra diritti fondamentali*”.

Pertanto, “è lecita la continuazione dell’attività produttiva di aziende sottoposte a sequestro, a condizione che vengano osservate ... le regole che limitano, circoscrivono e indirizzano la prosecuzione dell’attività stessa, secondo un percorso di risanamento - delineato nella specie dalla nuova autorizzazione integrata ambientale - ispirato al bilanciamento tra tutti i beni e i diritti costituzionalmente protetti, tra cui il diritto alla salute, il diritto all’ambiente salubre e il diritto al lavoro. *Non può infatti ritenersi astrattamente precluso al legislatore di intervenire per salvaguardare la continuità produttiva in settori strategici per l’economia nazionale e per garantire i correlati livelli di occupazione, prevedendo che sequestri preventivi disposti dall’autorità giudiziaria nel corso di processi penali non impediscano la prosecuzione dell’attività d’impresa; ma ciò può farsi solo attraverso un ragionevole ed equilibrato bilanciamento dei valori costituzionali in gioco*”.

Per essere tale, il bilanciamento deve essere condotto senza consentire “l’illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona”. Il bilanciamento deve, perciò, rispondere a *criteri di proporzionalità e di ragionevolezza*, in modo tale da non consentire né la prevalenza assoluta di uno dei valori coinvolti, né il sacrificio totale di alcuno di loro, in modo che sia sempre garantita una tutela unitaria, sistemica e non frammentata di tutti gli interessi costituzionali implicati<sup>125</sup>.

In sostanza, la questione di legittimità costituzionale fu rigettata ritenendo che il legislatore avesse effettuato un ragionevole e proporzionato bilanciamento predisponendo la disciplina di cui al citato art. 1, comma 4, del D.L. n. 207 del 2012.

---

<sup>125</sup> Conforme Corte costituzionale n. 63/2016.

### 3.4. Il decreto del 2015 e la sentenza della Corte costituzionale n. 58/2018

Diversa soluzione, sempre nella vicenda Ilva, è stata adottata dalla sentenza n. 58/2018 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 del D.L. 4 luglio 2015, n. 92 e degli artt. 1, comma 2, e 21-octies della L. 6 agosto 2015, n. 132.

L'art. 3 del D.L. 4 luglio 2015, n. 92 prevede:

- al comma 1, che: "al fine di garantire il necessario bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva, di salvaguardia dell'occupazione, della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell'ambiente salubre, nonché delle finalità di giustizia, *l'esercizio dell'attività di impresa degli stabilimenti di interesse strategico nazionale non è impedito dal provvedimento di sequestro*, come già previsto dall'articolo 1, comma 4, del D.L. 3 dicembre 2012, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla L. 24 dicembre 2012, n. 231, quando lo stesso si riferisca ad ipotesi di reato inerenti alla sicurezza dei lavoratori";
- al comma 2, che: "tenuto conto della rilevanza degli interessi in comparazione, nell'ipotesi di cui al comma 1, *l'attività d'impresa non può protrarsi per un periodo di tempo superiore a 12 mesi dall'adozione del provvedimento di sequestro*";
- al comma 3, che: "*per la prosecuzione dell'attività degli stabilimenti di cui al comma 1, senza soluzione di continuità, l'impresa deve predisporre, nel termine perentorio di 30 giorni dall'adozione del provvedimento di sequestro, un piano recante misure e attività aggiuntive, anche di tipo provvisorio, per la tutela della sicurezza sui luoghi di lavoro, riferite all'impianto oggetto del provvedimento di sequestro. L'avvenuta predisposizione del piano è comunicata all'autorità giudiziaria procedente*";
- al comma 4, che: "*il piano è trasmesso al Comando provinciale dei Vigili del fuoco, agli uffici della ASL e dell'INAIL competenti per territorio per le rispettive attività di vigilanza e controllo, che devono garantire un costante monitoraggio delle aree di produzione oggetto di sequestro, anche mediante lo svolgimento di ispezioni dirette a verificare l'attuazione delle misure ed attività aggiuntive previste nel piano. Le amministrazioni provvedono alle attività previste dal presente comma nell'ambito delle competenze istituzionalmente attribuite, con le risorse previste a legislazione vigente*";
- al comma, 5 che: "le disposizioni del presente articolo si applicano anche ai provvedimenti di sequestro già adottati alla data di entrata in vigore del presente decreto e i termini di cui ai commi 2 e 3 decorrono dalla medesima data".

Prima della scadenza del termine per la conversione del D.L. n. 92 del 2015, la L. 6 agosto 2015, n. 132, con una prima disposizione (art. 1, comma 2), ha abrogato il citato art. 3 del D.L. n. 92 del 2015 e contestualmente ha previsto una clausola di salvezza per gli effetti giuridici nel frattempo prodottisi; nello stesso tempo, con l'art. 21-octies, ha reintrodotto la previsione abrogata, nella sua letterale identità.

Dunque, la L. n. 132 del 2015 ha formalmente abrogato e simultaneamente salvaguardato e riprodotto il precetto normativo contenuto nell'impugnato art. 3 del D.L. n. 92 del 2015.

In questo caso la Corte ha ritenuto che il legislatore non ha rispettato l'esigenza di bilanciare in modo ragionevole e proporzionato tutti gli interessi costituzionali rilevanti, incorrendo in un vizio di illegittimità costituzionale per non aver tenuto in adeguata considerazione le esigenze di tutela della salute, sicurezza e incolumità dei lavoratori, a fronte di situazioni che espongono questi ultimi a rischio della stessa vita.

Le censure sono le seguenti:

- 1) la prosecuzione dell'attività d'impresa è subordinata esclusivamente alla predisposizione unilaterale di un piano ad opera della stessa parte privata colpita dal sequestro dell'autorità giudiziaria, senza alcuna forma di partecipazione di altri soggetti pubblici o privati. Il legislatore concede un termine di trenta giorni per la predisposizione del piano, il quale peraltro può anche essere provvisorio: dunque, *manca del tutto la richiesta di misure immediate e tempestive atte a rimuovere prontamente la situazione di pericolo per l'incolumità dei lavoratori*;
- 2) tale mancanza è tanto più grave in considerazione del fatto che *durante la pendenza del termine è espressamente consentita la prosecuzione dell'attività d'impresa senza soluzione di continuità*, sicché anche gli impianti sottoposti a sequestro preventivo *possono continuare ad operare senza modifiche in attesa della predisposizione del piano* e, quindi, senza che neppure il piano sia adottato. L'unico limite temporale effettivo è posto al comma 2, che stabilisce che l'attività di impresa non può protrarsi per un periodo di tempo superiore a dodici mesi dall'adozione del provvedimento di sequestro;
- 3) quanto al *contenuto*, il piano deve recare misure e attività aggiuntive, anche di tipo provvisorio, non meglio definite, neppure attraverso un rinvio, che pure sarebbe stato possibile, alla legislazione in materia di sicurezza sul lavoro. Il *mancato riferimento a specifiche disposizioni delle leggi in materia di sicurezza sul lavoro o ad altri modelli organizzativi e di prevenzione lascia sfornito l'ordinamento di qualsiasi concreta ed effettiva possibilità di reazione per le violazioni che si dovessero perpetrare durante la prosecuzione dell'attività*;
- 4) nella formazione del piano non è prevista alcuna partecipazione di autorità pubbliche, le quali devono essere informate solo successivamente. Tale comunicazione assume la forma di una mera comunicazione-notizia, per quanto riguarda l'autorità giudiziaria procedente (art. 3, comma 3) e si traduce nell'attribuzione di un generico potere di monitoraggio e ispezione per quanto riguarda INAIL, ASL e Vigili del Fuoco; tale potere, peraltro, si limita alla verifica della corrispondenza tra le misure aggiuntive indicate nel piano e quelle in concreto attuate dall'impresa, così da renderne ambigua e indeterminata l'effettiva possibilità di incidenza (art. 3, comma 4).

Sulla base di queste considerazioni “appare chiaro che, a differenza di quanto avvenuto nel 2012, il legislatore ha finito col privilegiare in modo eccessivo l'interesse alla prosecuzione dell'attività produttiva, trascurando del tutto le esigenze di diritti costituzionali inviolabili legati alla tutela della salute e della vita stessa (artt. 2 e 32 Cost.), cui deve ritenersi inscindibilmente connesso il diritto al lavoro in ambiente sicuro e non pericoloso (art. 4 e 35 Cost.). Il sacrificio di tali fondamentali valori tutelati dalla Costituzione porta a ritenere che la normativa impugnata non rispetti i limiti che la Costituzione impone all'attività d'impresa la quale, ai sensi

dell'art. 41 Cost., si deve esplicitare sempre in modo da non recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. Rimuovere prontamente i fattori di pericolo per la salute, l'incolumità e la vita dei lavoratori costituisce infatti condizione minima e indispensabile perché l'attività produttiva si svolga in armonia con i principi costituzionali, sempre attenti anzitutto alle esigenze basilari della persona”.

La Corte richiama infine la propria giurisprudenza secondo cui l'art. 41 Cost. deve essere interpretato nel senso che esso *"limita espressamente la tutela dell'iniziativa economica privata quando questa ponga in pericolo la sicurezza del lavoratore"* (sentenza n. 405 del 1999). Così come è costante la giurisprudenza costituzionale nel ribadire che anche le norme costituzionali di cui agli artt. 32 e 41 Cost. impongono ai datori di lavoro la massima attenzione per la protezione della salute e dell'integrità fisica dei lavoratori (sentenza n. 399 del 1996).

La sentenza spiega, infine, la diversa soluzione rispetto alla sentenza n. 85 del 2013.

In quella ipotesi, infatti, *“la prosecuzione dell'attività d'impresa era condizionata all'osservanza di specifici limiti, disposti in provvedimenti amministrativi relativi all'autorizzazione integrata ambientale, e assistita dalla garanzia di una specifica disciplina di controllo e sanzionatoria”*.

La posizione della Corte costituzionale costituisce, se non un vero e proprio *revirement*, una importante precisazione che però lascia aperta la questione dei limiti del bilanciamento tra ambiente e mercato, che andrebbe risolta non già mettendo sullo stesso piano diritti e situazioni non omogenee, ma partendo dal primato del diritto alla salubrità ambientale, per riconoscere la sua tutela inevitabilmente comprime altri diritti e realizzare il bilanciamento nella riduzione al minimo esigibile di tale compressione<sup>126</sup>.

### 3.5. La condanna dell'Italia da parte della Corte Edu con sentenza 24 gennaio 2019: cenno e rinvio

La Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso Cordella e altri c. Italia con sentenza del 24 gennaio 2019<sup>127</sup> ha condannato il Governo italiano per non avere adeguatamente tutelato il diritto fondamentale alla vita privata (art. 8 Cedu) dei circa centottanta abitanti di Taranto ricorrenti, da anni esposti alle emissioni nocive dell'acciaieria.

Il tema è stato affrontato in generale nel capitolo I, paragrafo 3), cui si rinvia.

### 3.6. Le ultime vicende. La questione dello scudo penale.

Il GIP di Taranto con ordinanza dell'8 febbraio 2019<sup>128</sup>, ha sollevato questione di legittimità costituzionale di due disposizioni facenti parte della più ampia normativa c.d. “salva-Ilva” emanata dal legislatore a partire dal 2012, ossia di quel complesso di norme speciali, introdotte allo scopo di autorizzare ex lege la prosecuzione dell'attività produttiva dell'acciaieria ionica, nonostante il sequestro preventivo senza facoltà

---

<sup>126</sup> AMENDOLA, *Ilva e il diritto alla salute. La Corte costituzionale ci ripensa?*, in *questionegiustizia.it*, 10 Aprile 2018.

<sup>127</sup> Pubblicata in *dirittopenalecontemporaneo.it*, 19 marzo 2019, con nota di ZIRULIA, *Ambiente e diritti umani nella sentenza della Corte di Strasburgo sul caso Ilva*.

<sup>128</sup> Pubblicata in *dirittopenalecontemporaneo.it*, 14 febbraio 2019, con nota di ZIRULIA, *Alla Corte Costituzionale una nuova questione di legittimità della disciplina c.d. 'salva-Ilva'*

d'uso disposto dalla magistratura tarantina nell'ambito del noto maxi-procedimento per reati contro l'ambiente, l'incolumità pubblica e la salute pubblica a carico dei gestori pro tempore dello stabilimento. All'attenzione della Corte costituzionale sono state portate due norme.

La prima è l'art. 2, comma 5, del decreto legge 5 gennaio 2015, n. 1 (convertito con modificazioni dalla L. 4 marzo 2015, n. 20)», nel testo in vigore dopo successive modifiche, in correlazione all'art. 3 co. 3 d.l. 207/2012 (con modif. dalla l. 231/2012), per contrasto con gli artt. 3, 24, 32, 35, 41, 112 e 117 della Costituzione, nella parte in cui proroga alla scadenza dell'autorizzazione integrata ambientale (oggi fissata al 23 agosto 2023, a mente dell'art. 2, comma 2, D.P.C.M. 29 settembre 2017) i termini per l'attuazione del Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria riguardante lo stabilimento ILVA di Taranto ed il termine originariamente previsto dall'art. 3, comma 3, d.l. 207/2012 per la prosecuzione "in ogni caso" dell'attività produttiva dello stabilimento. Tali disposizioni producono l'effetto, anche attraverso il richiamo ad altre norme, di concedere ai gestori di Ilva una proroga, fino al 23 agosto 2023, del (già più volte prorogato) termine per l'attuazione del piano di risanamento ambientale e sanitario dell'azienda; la seconda disposizione, dal canto suo, correda detta proroga con un'esenzione da responsabilità penale e amministrativa a beneficio del commissario straordinario di Ilva, dell'acquirente della società, nonché dei rispettivi delegati, per le condotte poste in essere in attuazione del piano di risanamento stesso.

La seconda norma oggetto di censura è l'art. 2, comma 6, del decreto legge 5 gennaio 2015, n. 1 (convertito con modificazioni dalla L. 4 marzo 2015, n. 20), nel testo in vigore dopo successive modifiche, per contrasto con gli artt. 3, 24, 32, 35, 41, 112 e 117 della Costituzione, nella parte in cui prevedeva che "le condotte poste in essere in attuazione del piano di cui al periodo precedente [il Piano approvato con D.P.C.M. del 14 marzo 2014] non possono dare luogo a responsabilità penale o amministrativa del commissario straordinario, dell'affittuario o acquirente e dei soggetti da questi funzionalmente delegati, in quanto costituiscono adempimento delle migliori regole preventive in materia ambientale, di tutela della salute e dell'incolumità pubblica, e di sicurezza sul lavoro".

Quanto alle specifiche censure di incostituzionalità, l'ordinanza si soffermava, anzitutto, sul contrasto con l'art. 3 Cost., che viene ravvisato sotto tre distinti profili.

Il GIP individuava, anzitutto, un'irragionevole disparità di trattamento tra l'Ilva e la generalità delle altre imprese, affermando: *«la impugnata disciplina [...] sottrae ai criteri di ordinaria perseguibilità di un reato commesso nella gestione di uno stabilimento industriale, per un prolungato lasso di tempo, esclusivamente i proprietari e i commissari dello stabilimento ILVA di Taranto (ovvero i loro delegati), mentre lascia assoggettabili a sanzioni penali tutti i dirigenti e/o proprietari di altre imprese che, nelle stesse condizioni, esercitano un'attività economica potenzialmente pericolosa per la salute pubblica (ma analogamente importante per l'economia e/o i livelli occupazionali di un territorio)»* (p. 26).

In secondo luogo, riteneva violato il principio di uguaglianza anche *«sotto il profilo della "ragionevolezza – razionalità" della disparità di trattamento: ciò in quanto «se le condotte non punibili sono quelle in*

*attuazione del Piano ambientale, perché rappresentano ex lege [...] “adempimento delle migliori regole preventive in materia ambientale, di tutela della salute e dell’incolumità pubblica e di sicurezza sul lavoro”, perché prevedere una scriminante ad hoc, quando sarebbe stato sufficiente, per l’autore del fatto, invocare la esimente comune prevista dall’art. 51 c.p. (esercizio del diritto)?» (p. 28).*

Il terzo ed ultimo profilo di violazione del principio in esame riguardava la ingiustificata disparità di trattamento che si veniva a determinare anche all’interno del *genus* degli “stabilimenti di interesse strategico nazionale”: solamente allo stabilimento ILVA di Taranto, e non all’intera categoria, la legge infatti concedeva di proseguire così a lungo l’attività produttiva, in costanza di sequestro e pur in presenza di impianti palesemente inquinanti; e soltanto ai suoi gestori era riconosciuta la copertura penale. Tale assetto secondo il Gip era in contrasto con quanto stabilito dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 80 del 1969, la quale, «*nel delineare i profili di legittimità delle “leggi singolari”, ha rilevato che esse devono corrispondere a una obiettiva diversità della situazione considerata, rispetto a realtà omogenee, la quale giustifichi razionalmente la disciplina differenziata per questa adottata*».

Il secondo ordine di censure si fondava sul diritto alla salute dentro e fuori i luoghi di lavoro: dunque, in particolare, sul combinato disposto dell’art. 35 Cost., che prevede la tutela del lavoro “*in tutte le sue forme ed applicazioni*”, e dell’art. 32 Cost., che come noto tutela il diritto alla salute in generale. Le norme censurate, infatti, consentono di lasciare i lavoratori e la popolazione esposti a livelli intollerabili di inquinamento per un lungo lasso temporale, potenzialmente soggetto a nuove estensioni, ed esonerando da responsabilità gli autori delle condotte lesive.

Sostanzialmente sugli stessi argomenti si fondava anche la censura basata sull’art. 41 Cost., che impone all’attività di impresa di non recare danno alla sicurezza, alla libertà ed alla dignità umana; principi richiamati anche dalla rilevante giurisprudenza costituzionale (sono citate la sent. n. 399 del 1996 e la sent. n. 405 del 1999, secondo la quale «*la tutela dell’iniziativa economica privata si arresta quando l’attività di impresa ponga in pericolo la sicurezza del lavoratore*») (p. 29).

Ancora, si richiamava l’attenzione su un ulteriore argomento sviluppato dalla Corte Costituzionale nella già richiamata sent. n. 85 del 2013, laddove in particolare i giudici delle leggi avevano valorizzato la stretta relazione esistente tra la necessità di fronteggiare un’emergenza di carattere ambientale e occupazionale, da un lato, e la «*temporaneità delle misure adottate*», dall’altro lato, sottolineando come quest’ultima rappresenti «*una delle condizioni poste dalla giurisprudenza di questa Corte perché una legislazione speciale fondata sull’emergenza possa ritenersi costituzionalmente compatibile (sentenza n. 418 del 1992)*» (p. 30).

In conclusione, secondo il GIP il «*pregiudizio ai valori costituzionali tutelati dagli artt. 32, 35 e 41 della Costituzione appare dunque palese, per l’irragionevole “sbilanciamento” che quella dilatazione temporale ha provocato*» (p. 30).

Ancora, le disposizioni in questione violerebbero gli artt. 24 e 112 Cost., ponendosi «*in netto contrasto con il dovere dell’ordinamento di reprimere e prevenire reati che pure il Giudice delle leggi ha riconosciuto*

*come bene oggetto di protezione costituzionale (cfr. Corte Cost. sentenza n. 34/1973), attraverso l'azione dei pubblici ministeri e l'eventuale sollecitazione del privato leso nei suoi diritti» (p. 31). Ciò in quanto la disciplina censurata «compromette irragionevolmente e, dunque, illegittimamente, la predetta potestà costituzionale, consentendo il perpetuarsi di situazioni penalmente rilevanti (artt. 434, 437 c.p., 674 c.p.) senza l'adeguata possibilità di prevenire e reprimere tali situazioni» (ibidem).*

Da ultimo, l'intervento del legislatore veniva altresì giudicato in contrasto con l'art. 117 Cost., alla luce delle norme interposte di cui all'art. 2 Cedu (diritto alla vita), 8 Cedu (diritto alla vita privata) e 13 Cedu (diritto ad un ricorso effettivo), «come da ultimo sancito dalla Corte Europea di Strasburgo nel procedimento n. 54413/13 (F. Cordella e altri c. Italia), definito con sentenza del 24 gennaio 2019» (p. 31).

La Corte costituzionale però non ha esaminato la questione, in quanto con ordinanza n. 230 del 9 ottobre 2019 (dep. 8 novembre 2019) ha disposto la restituzione degli atti al Gip per una nuova valutazione alla luce del mutato quadro normativo, considerato che nel frattempo il legislatore era intervenuto nel corso del 2019 ben due volte (d.l. n. 34 del 2019 e, successivamente, d.l. n. 101 del 2019).

In particolare, il secondo intervento normativo ha eliminato il c.d. “scudo penale”, prevedendo: «In ogni caso, resta ferma la responsabilità in sede penale, civile e amministrativa derivante dalla violazione di norme poste a tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori».

Una eliminazione che ha determinato la società AM InvestCo Italy s.p.a., società italiana del gruppo multinazionale dell'acciaio ArcelorMittal, la quale aveva preso in affitto i complessi aziendali dell'acciaieria dai commissari straordinari nominati dal Governo ed incaricati della gestione del gruppo Ilva, a recedere dal contratto.

La società imputa all'amministrazione straordinaria di aver taciuto il vero stato della fabbrica, ma soprattutto insiste sul fatto che senza “protezione legale” il piano ambientale non può essere eseguito, e neppure può essere svolta l'attività industriale svolta, dicendosi disposta a riconsegnare l'azienda.

Il Governo replica che vi è una indisponibilità ad adempiere al contratto stipulato della quale l'azienda dovrà rispondere.

Un contenzioso non ancora risolto, che complica ulteriormente la questione Ilva, nella quale la tutela della salute e dell'ambiente continua ad essere pesantemente condizionata dalle esigenze del mercato e dalla pretesa di un trattamento di favore che sembra essere in contrasto con il principio di uguaglianza di fronte alla legge.

## Conclusioni

Come si osserva in dottrina<sup>129</sup>, l'analisi del mercato quale risposta alla crisi ambientale deve infine confrontarsi con le prospettive, oggetto di ampio dibattito a livello economico e politico, di passaggio dal sistema attuale, principalmente fondato su regole finalizzate a contenere l'aggressione dell'ecosistema da parte delle attività antropiche, ad uno in cui sia non solo doveroso, ma conveniente, produrre in modo pulito e sicuro beni, materiali ed energia, ricostruire gli ecosistemi naturali, ridurre al minimo le emissioni e l'inquinamento, usare in modo efficiente le risorse non rinnovabili.

In questo cambio di prospettiva (sinteticamente definito “*green economy*”) il pensiero economico si è concentrato sui due concetti fondamentali di “*capitale naturale*” ed “*economia circolare*”.

Il “*capitale naturale*” identifica i beni naturali della terra (il suolo, l'aria, l'acqua, la flora e la fauna) non soltanto come oggetto di tutela, ma in una diversa prospettiva, in quanto ne individua i c.d. *servizi ecosistemici*, quale valore essenziale per la vita umana, da preservare e garantire sotto il profilo qualitativo e quantitativo e suscettibili di monetizzazione<sup>130</sup>.

Una prospettiva, questa, cui il legislatore ha dato una risposta timida, limitandosi alla istituzione, con l'art. 67 della legge n. 221/2015, del *comitato per il capitale naturale*, avente compiti di studio e monitoraggio<sup>131</sup>, sostanzialmente rimettendo alla economia ed alla prassi l'individuare di forme nuove di gestione delle risorse naturali e delle relative soluzioni organizzative e negoziali.

La valorizzazione dei “servizi ecosistemici” offerti dal capitale naturale si completa, secondo la prospettiva emersa nel pensiero economico, con la piena attuazione della “*economia circolare*” che indica un modello economico sostitutivo di quello ereditato dalla rivoluzione industriale, improntato sul “prendi, produci, usa e getta”.

---

<sup>129</sup> FIMIANI, “*L'ambiente tra diritto, economia e giurisdizione*”, in BORSARI (a cura di), *Itinerari di diritto penale dell'economia*, Cedam, 2018.

<sup>130</sup> Si discute tra gli economisti ambientali circa i criteri di classificazione all'interno della nozione unitaria di capitale naturale, stante la pluralità di risorse riconducibili a tale concetto e dei relativi servizi ecosistemici. La soluzione sembra essere necessariamente modulare, nel senso che, a seconda della prospettiva da cui si esamina la questione, si può pervenire a classificazioni diversificate (come, per esempio, nel caso di utilizzo dei parametri del servizio erogato, o del contesto territoriale di riferimento, o ancora della risorsa interessata). Per quanto riguarda l'approccio normativo al tema, la distinzione non può che essere operata in relazione alle tecniche regolatrici della materia. Per una prospettiva di carattere internazionale e riferimenti bibliografici si rinvia a <http://www.teebweb.org/> - The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB) “is a global initiative focused on recognizing, demonstrating and capturing the value of nature”.

<sup>131</sup> Tale organismo ha il compito di rimettere annualmente un rapporto sullo stato del capitale naturale del Paese, corredato di informazioni e dati ambientali espressi in unità fisiche e monetarie, seguendo le metodologie definite dall'Organizzazione delle Nazioni Unite e dall'Unione europea, nonché di valutazioni ex ante ed ex post degli effetti delle politiche pubbliche sul capitale naturale e sui servizi ecosistemici, nonché di promuovere l'adozione, da parte degli enti locali, di sistemi di contabilità ambientale e la predisposizione, da parte dei medesimi enti, di appositi bilanci ambientali, finalizzati al monitoraggio e alla rendicontazione dell'attuazione, dell'efficacia e dell'efficienza delle politiche e delle azioni svolte dall'ente per la tutela dell'ambiente, nonché dello stato dell'ambiente e del capitale naturale.

Si osserva che il postulato di fondo di tale sistema – e cioè che le risorse naturali siano sempre disponibili, accessibili ed eliminabili a basso costo – è prossimo a entrare in crisi e si propone il passaggio a un sistema in cui i prodotti mantengono il loro valore aggiunto il più a lungo possibile, mentre i rifiuti vengono ridotti al minimo e, comunque, riutilizzati e recuperati. Il passaggio a un'economia circolare mira a concorrere alla realizzazione di tale risultato, attraverso “cambiamenti nell'insieme delle catene di valore, dalla progettazione dei prodotti ai modelli di mercato e di impresa, dai metodi di trasformazione dei rifiuti in risorse alle modalità di consumo”<sup>132</sup>.

L'*economia circolare*, proponendo un modello di sviluppo incentrato sulla valorizzazione della qualità dei prodotti in funzione della durata della loro vita, sul loro riutilizzo, sulla prevenzione della formazione dei rifiuti e, comunque, sul loro recupero, configura una forma di tutela *indiretta* del capitale naturale, in quanto attuata mediante un sistema economico, sostitutivo di quello tradizionale, che crei le condizioni per limitare al minimo l'utilizzo delle risorse non rinnovabili.

La peculiarità dei principi alla base di tale autonomo ambito di tutela del capitale naturale si evince dal confronto con l'impostazione propria della protezione bilanciata, cioè dell'altra forma di regolamentazione dell'attività d'impresa in funzione di tutela del capitale naturale (la protezione integrale, riguardando contesti specifici e limitati, assume un ruolo residuale e, come si è detto, si incentra più sulla tutela della risorsa, che sulla disciplina delle attività che possono comprometterla).

Nella protezione bilanciata, infatti, l'impresa è il soggetto contrapposto al bene da tutelare.

Venendo in evidenza il suo rapporto diretto con il capitale naturale, gli strumenti di regolamentazione mirano a bilanciare i contrastanti interessi della conservazione dell'ambiente e della produzione, nonché a definire il perimetro del c.d. rischio consentito per l'attività imprenditoriale, mediante gli strumenti autorizzatori, l'imposizione di prescrizioni stringenti e la previsione di standards. Corollario di tale impostazione è il rafforzamento della responsabilità d'impresa, che viene prevista anche in forma *presunta* (si pensi alla disciplina del danno ambientale, in cui tale presunzione opera per le imprese che svolgono specifiche attività ritenute pericolose) e *collettiva* (ad esempio, la responsabilità condivisa in tema di circolazione dei rifiuti), oltre ad essere estesa, in caso di commissione dei c.d. reati presupposto, alla persona giuridica (per effetto del d.lgs. n. 231/2001, come implementato nel 2011 e con la legge n. 68/2015 sui delitti ambientali).

Nell'economia circolare, invece, l'impresa non si contrappone all'interesse protetto, ma concorre alla sua attuazione.

Viene, infatti, configurato un diverso sistema economico, incentrato sulla produzione di beni con caratteristiche di durata e suscettibili di adeguato riutilizzo. Un cambio di prospettiva che ha quattro conseguenze fondamentali:

1. la *valorizzazione del ruolo del produttore* e della sua responsabilità;

---

<sup>132</sup> Comunicazione della Commissione “COM/2014/0398”, al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, “*Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti*”.

2. l'evoluzione del ruolo del consumatore, da acquirente di beni a fruitore di servizi, in una prospettiva, già avviatasi, di evidente integrazione tra la *circular economy* e la *sharing economy*<sup>133</sup>;
3. il mutamento dell'interesse aziendale degli attori economici di tale sistema, che non stride con quello ambientale, ma tendenzialmente coincide;
4. la conseguente centralità degli strumenti volontari, rispetto a quelli di "command and control".

A differenza della monetizzazione dei servizi ecosistemici offerti dal capitale naturale, non ancora in concreto disciplinata, l'attuale stadio della normativa ambientale già contiene elementi di parziale regolamentazione dell'economia circolare (basti pensare al settore del recupero dei rifiuti, al sistema di strumenti volontari per conseguire il risparmio energetico e l'implementazione dell'uso delle energie rinnovabili, ai primi accenni alla c.d. responsabilità estesa del produttore).

Tuttavia, è generalmente condivisa l'idea che l'intero sistema nel complesso dovrà rimodularsi e primi accenni in tal senso si colgono in recenti normative a livello europeo<sup>134</sup>.

---

<sup>133</sup> Prospettiva colta da FEDERICO, *I fondamenti dell'economia circolare*, atti della Fondazione per lo Sviluppo sostenibile, marzo 2015, in <http://www.comitatoscientifico.org>, il quale ritiene necessario "un nuovo contratto tra le imprese ed i loro clienti sulla base delle prestazioni del prodotto" in quanto, "a differenza nell'economia di oggi *buy-and-consume*, i prodotti durevoli dell'economia circolare sono affittati, dati in *leasing* e per quanto possibile condivisi (questa è la *sharing economy*). Se acquistati, ci sono incentivi o clausole contrattuali per riportare il prodotto in ciclo e, successivamente, riutilizzare lui o suoi componenti e materiali al termine del suo periodo di uso primario. L'economia di ciclo può comunemente portare il prodotto o le sue parti al di fuori del settore industriale di origine".

<sup>134</sup> Il riferimento è alle quattro direttive del "pacchetto economia circolare" che modificano 6 direttive su rifiuti, imballaggi, discariche, rifiuti elettrici ed elettronici (Raee), veicoli fuori uso e pile. Le quattro direttive del "pacchetto economia circolare", tutte datate 30 maggio 2018 (n. 849/2018/Ue, 850/2018/Ue, 851/2018/Ue e 852/2018/Ue) modificano le direttive sui rifiuti a partire dalla direttiva "madre" 2008/98/Ce e poi le direttive "speciali" in materia di rifiuti di imballaggio (1994/62/Ce), discariche (1999/31/Ce), rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, cosiddetti "Raee" (2012/19/Ue), veicoli fuori uso (2000/53/Ce) e rifiuti di pile e accumulatori (2006/66/Ce). Le modifiche sono in vigore dal 4 luglio 2018 mentre gli Stati membri dovranno recepirle entro il 5 luglio 2020.

## Bibliografia

- ALFANO, *Tributi ambientali: profili interni ed europei*, Giappichelli, 2012;
- AMENDOLA, *Ilva e il diritto alla salute. La Corte costituzionale ci ripensa?*, in *questionegiustizia.it*, 10 aprile 2018;
- ANTONIOLI, *Consensualità e tutela ambientale fra transazioni «globali» e accordi di programma*, in *Dir. amm.*, 2012, IV, 749;
- ARCONZO, *Note critiche sul “decreto legge ad Ilvam”, tra legislazione provvedimentale, riserva di funzione giurisdizionale e dovere di repressione e prevenzione dei reati*, in *penalecontemporaneo.it*, 20 dicembre 2012;
- BENEDETTI, *Le certificazioni ambientali*, in G. Rossi, *Diritto dell'Ambiente*, Torino, 2011, 195 ss.;
- BENOZZO, *La responsabilità per danno ambientale da attività autorizzate tra imputazione oggettiva e assenza dell'antigiuridicità*, in *Contratto e Impr.*, 2018, IV, 1323;
- BOVINO-BIANCANIELLO, *Il danno all'ambiente: dalla normativa alle Corti*, in *Corriere Giur.*, 2017, III, 397;
- BUTTI, *Principio di precauzione, codice dell'ambiente e giurisprudenza delle corti comunitarie e della corte costituzionale*, in *Riv. giur. amb.*, 2006, VI, 809;
- CALABRÒ, *Le certificazioni di qualità ambientale di prodotto quali fattori di competitività per il made in Italy*, in *Foro amm. TAR*, 2009, IX, 2639;
- CARAVITA, CASSETTI e MORRONE, *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, 2016;
- CARPINETO, *La tutela dell'ambiente nella Costituzione italiana*, in *scuoladistudisuperiori.unimc.it*, 12 settembre 2016;
- CAVANNA, *Il principio "chi inquina paga" e la concezione sostanzialistica di impresa (nota a Tar Lazio, n. 3441/2016)*, in *Ambiente e sviluppo*, 2016, XIII-IX, 563;
- CIARI, *Il ruolo dell'incertezza delle misure ambientali nel procedimento amministrativo*, in *Ambiente e sviluppo*, 2012, III, 235
- CLARICH, *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, in *Diritto pubblico*, 2007, I, 219;
- CUCUZZA, *Danni – patrimoniali e non patrimoniali – danno ambientale – fonte normativa di riferimento*, in *ilrisarcimento.com*, 23 gennaio 2011;
- COLCELLI, *La natura giuridica dei certificati verdi*, in *Riv. giur. amb.*, 2012, II, 179;
- COLOMBARI, *Le considerazioni ambientali nell'aggiudicazione delle concessioni e degli appalti pubblici*, in *Urbanistica e appalti*, 2019, I, 5;
- DE LEONARDIS, *Principio di prevenzione e novità normative in materia di rifiuti*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2011, II, 14;
- DEL PRATO, *Il principio di precauzione nel diritto privato*, in *Rass. dir. civ.*, 2009, III, 633;
- DIMAN, *I principi della tutela ambientale*, in DI PLINIO (a cura di), *Principi della tutela ambientale* Giuffrè, 2008, 37 ss.;

DI PLINIO, *Diritto pubblico dell'ambiente e aree naturali protette*, Torino, 1994;

DI PLINIO, (a cura di), *Aree naturali protette. Diritto ed economia*, Giuffrè, 2008;

ESPOSITO, *Danno ambientale e diritti umani*, in *dirittopenalecontemporaneo.it*, 12 novembre 2012;

FEDERICO, *I fondamenti dell'economia circolare*, atti della Fondazione per lo Sviluppo sostenibile, marzo 2015, in <http://www.comitatoscientifico.org>;

FELIZIANI, *Il diritto fondamentale all'ambiente salubre nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte Edu in materia di rifiuti. Analisi di due approcci differenti*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2012, VI, 999;

FERRARA, *Modelli e tecniche della tutela dell'ambiente: il valore dei principi e la forza della prassi*, in *Foro amm. TAR*, 2009, VI, 1945;

FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, Giuffrè Editore, III Ed. 2015;

FIMIANI, "L'ambiente tra diritto, economia e giurisdizione", in BORSARI (A CURA DI), *Itinerari di diritto penale dell'economia*, Cedam, 2018:

FIMIANI, *La nuova legge sui controlli ambientali: un passo avanti verso l'uniformità di azione del sistema agenziale*, in *Rifiuti-Bollettino di informazione normativa*, n. 242 agosto-settembre 2016;

FIMIANI, *Con la legge di bilancio nasce l'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (Arera)*, in *Rifiuti-Bollettino di informazione normativa*, n. 258 febbraio 2018;

FIMIANI, *Inquinamento ambientale e diritti umani*, in *Questione giustizia on line*, Speciale n. 1/2019;

FONDERICO, *Sviluppo sostenibile e principi del diritto ambientale*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2009, X, 921;

FONDERICO, *La Corte Costituzionale e il Codice dell'ambiente*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2010, 4, 368;

GASPARI, *Tutela dell'ambiente, regolazione e controlli pubblici: recenti sviluppi in materia di Eu Emission Trading Scheme (ETS)*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2011, V, 1149;

GIAMPIETRO F., *La nozione di ambiente e di illecito ambientale: la quantificazione del danno*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2006, V, 463;

GIAMPIETRO F., *Ilva: dalla sentenza della Sovrana Corte n. 85/2013 al D.L. n. 61/2013*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2013, VIII-IX, 705;

GIAMPIETRO F., *Introduzione al c.d. decreto legge Ilva*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2013, X, 833.

GIAMPIETRO L., *Rassegna critica di giurisprudenza nazionale sul principio di precauzione*, in *Ambiente e sviluppo*, 2016, VI, 393;

GRATANI, *Le "quote" per inquinare: a titolo gratuito o oneroso?*, in *Riv. giur. amb.*, 2013, III-IV, 392;

GRATANI, *L'impatto della crisi economica sull'ambiente nell'UE*, in *Riv. giur. amb.*, 2013, II, 218;

GRATANI, *L'UE favorisce la proliferazione dei certificati energetici «multicolori» diversamente regolamentati*, in *Riv. giur. amb.*, 2014, IV, 728;

IACOVONE, *Accordo di programma e tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. edilizia*, 2006, IV-V, 189;

MADDALENA, *La nuova giurisprudenza costituzionale in tema di tutela dell'ambiente*, in *Ambiente e sviluppo*, 2012, I, 5;

IUDICA, *Globalizzazione e diritto*, in *Contratto e Impr.*, 2008, IV-V, 867;

MAZZAMUTO, *Diritto dell'ambiente e sistema comunitario delle libertà economiche*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2009, VI, 1571;

MASTRODONATO, *Gli strumenti privatistici nella tutela amministrativa dell'ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, 2010, V, 707;

MELI, *Il principio "chi inquina paga" nel codice dell'ambiente*, in *Danno e Resp.*, 2009, XIII-IX, 811;

MORAMARCO, *I "contratti" di fiume: gestione negoziata del territorio fluviale per la tutela delle acque e la mitigazione del rischio idrogeologico (art. 68 bis cod. ambiente introdotto dall'art. 59, l. 28 dicembre 2015, n. 221)*, in *Nuove Leggi Civ. Comm.*, 2017, V, 910;

MURATORI, *Le nuove competenze in materia di rifiuti, entra in scena l'Arera: atto primo, o meglio, "Overture"*, in *Ambiente e sviluppo*, 2018, VI, 375;

NESPOR, *I contratti ambientali: una rassegna critica*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2003, II, 962;

NUNZIATA, *I principi europei di precauzione, prevenzione e "chi inquina paga"*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2014, VI, 656;

PACINI, *Principio di precauzione e obblighi di informazione a protezione dei diritti umani*, nota a Corte Edu, n. 52806/2013, in *Giornale Dir. Amm.*, 2014, VI, 586;

PAGLIANTINI, *Sul c.d. contratto ecologico*, in *Nuova Giur. Civ.*, 2016, II, 203;

PAROLA – ARNONI – GRANATA, *I contratti di efficienza energetica. Profili regolamentari e prassi*, in *Contratti*, 2015, V, 517;

POTO, *Il principio di precauzione: eterogenesi dei fini*, in *Giur. It.*, 2014, X, 1865;

POZZO, *Green economy e leve normative*, Giuffrè, 2013;

PRATI, *Il danno ambientale nel D.Lgs. n. 152/2006*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2006, X, 905;

PURI, *La produzione dell'energia tra tributi ambientali e agevolazioni fiscali*, in *Dir. e prat. trib.*, 2014, II, 10309;

RINALDI, *"De-regulation" o "re-regulation" ambientale: il dibattito in Europa*, in *Ambiente & Sviluppo*, 1996, IV, 325;

RUGA RIVA, *Il caso ILVA: profili penali-ambientali*, in *lexambiente.it*, 17 novembre 2014;

SABATO, *La tutela dell'ambiente di fronte alle Corti*, in *Giornale dir. amm.*, 2016, VI, 815;

SACHS, *Ambiente e giustizia sociale. I limiti della globalizzazione*, (trad. LO VOI, DI GAETANO E RAUDNER), Editori Riuniti, 2002;

SALANITRO, *Tutela dell'ambiente e strumenti di diritto privato*, in *Rass. dir. civ.*, 2009, II, 471;

SCARCELLA, *Giurisprudenza CEDU e diritto dell'ambiente: i principali «filoni» della Corte di Strasburgo*, in *Ambiente e sviluppo*, 2013, II, 129;

SORIA, *L'enciclica Laudato sì di Papa Francesco sulla cura della casa comune*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2016, XII, 814;

TAGLIAFERRO, *Linee Guida per la Valutazione del Danno Sanitario e caso Ilva: ubi Ilva Vds cessat !*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2013, I, 833;

TOFFOLETTO, *Note minime a margine di Laudato si'*, in *Società*, 2015, XI, 1203;

VERNILE, *L'autorizzazione integrata ambientale tra obiettivi europei e istanze nazionali: tutela dell'ambiente vs. semplificazione amministrativa e sostenibilità socio-economica*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2015, VI, 1697;

VIDETTA, *Interessi pubblici e governo del territorio: l'“ambiente” come motore della trasformazione*, in *Riv. giur. edilizia*, 2016, IV, 393;

VIVANI, *Principio di precauzione e conoscenza scientifica*, in *Giur. It.*, 2015, XI, 2474;

VIVANI, *Percorsi di giurisprudenza - Il principio "chi inquina paga" e gli obblighi di messa in sicurezza e di bonifica dei siti contaminati*, in *Giur. It.*, 2018, V, 1213;

ZIRULIA, *Alla Corte Costituzionale una nuova questione di legittimità della disciplina c.d. 'salva-Ilva'*, nota a Corte Edu 24 gennaio 2019, Cordella e altri c. Italia, in *dirittopenalecontemporaneo.it*, 14 febbraio 2019;

ZIRULIA, *Ambiente e diritti umani nella sentenza della Corte di Strasburgo sul caso Ilva*, nota a GIP Taranto 8 febbraio 2019 Ord.), in *dirittopenalecontemporaneo.it*, 19 marzo 2019.

## **Sitografia**

*www.cortecostituzionale.it;*

*www.cortedicassazione.it;*

*www.curia.europa.eu;*

*www.giustizia-amministrativa.it;*

*www.lexambiente.com;*

*www.penalecontemporaneo.it;*

*www.questionegiustizia.it;*

*www.scuoladistudisuperiori.unimc.it.*