

L'estratto che stai consultando  
fa parte del volume in vendita  
su **ShopWKI**,  
il negozio online di **Wolters Kluwer**

[Torna al libro](#)



CEDAM

IPSOA

**UTET**<sup>®</sup>  
GIURIDICA

il fisco

 ALTALEX

# Ambiente & SVILUPPO

1/2025

Consulenza e pratica per l'impresa e gli enti locali

DIREZIONE SCIENTIFICA  
Franco Giampietro  
Alberto Muratori

Rivista mensile Anno XXXIII - Gennaio 2025 - Direzione e redazione Via Bisceglie n. 66 - 20152 Milano

**Inquinamento - Rifiuti - Bonifiche - Responsabilità - 231  
VIA e AIA - Certificazioni - Energia - Rinnovabili**



### In primo piano

Direttiva 2024/2881/Eu sulla qualità dell'aria ambiente

### Inquinamento

Omessa bonifica e inosservanza dell'ordine sindacale di rimozione dei rifiuti

### Gestione ambientale

Svizzera: la politica climatica viola i diritti umani - Parte I

### Energia

Autorizzazioni rinnovabili: le recenti indicazioni della giurisprudenza

 [edicolaprofessionale.com/ambientesviluppo](http://edicolaprofessionale.com/ambientesviluppo)



HSE MANAGER

IL MIO OBIETTIVO  
**PIANIFICARE  
LA SOSTENIBILITÀ**

**One HSE È LA NUOVA SOLUZIONE WOLTERS KLUWER  
PER GLI HSE MANAGER**

La nuova soluzione di informazione, aggiornamento e pratica professionale che ti garantisce risposte, soluzioni e strumenti operativi per tutte le fasi della tua attività. Un motore di ricerca intelligente, guide pratiche e approfondimenti dei migliori esperti, adempimenti, sanzioni, modulistica, procedure, check list, supporti didattici personalizzabili, consultabili da qualunque device.

Grazie a One HSE sei sempre al passo con l'evoluzione normativa e tecnica, velocizzi e migliori la qualità del tuo lavoro garantendo la compliance HSE.

Scopri di più su [one.it/hse](https://one.it/hse)

**One HSE** FA GRANDE LA DIFFERENZA

In primo piano		
<b>Inquinamento atmosferico</b>	In vigore la nuova Direttiva 2024/2881/Eu sulla qualità dell'aria ambiente <i>Alberto Muratori</i>	<b>5</b>
Gestione ambientale		
<b>Giustizia climatica</b>	La politica climatica della Svizzera viola i diritti umani - Parte I <i>Alessio Scarcella</i>	<b>11</b>
Inquinamento		
<b>Illeciti ambientali</b>	Omessa bonifica di siti inquinati e inosservanza dell'ordine sindacale di rimozione dei rifiuti <i>Vincenzo Paone</i>	<b>21</b>
Energia		
<b>Fonti rinnovabili</b>	Autorizzazioni rinnovabili: le recenti indicazioni della giurisprudenza <i>Giulio Spina</i>	<b>27</b>
Rassegna		
	Consiglio di Stato e TAR <i>a cura di Chiara Prevete</i>	<b>36</b>
	Corte di Cassazione penale <i>a cura di Vincenzo Paone</i>	<b>43</b>
	Regioni e Ambiente: rassegna <i>a cura di Giulio Spina</i>	<b>50</b>
Agenda		
	Scadenario e Memoranda <i>a cura di Alberto Muratori</i>	<b>56</b>
	Finanziamenti ambientali <i>a cura di Bruno Pagamici</i>	<b>62</b>
	Casi e soluzioni <i>a cura di Andrea Quaranta</i>	<b>69</b>



#### EDITRICE

Wolters Kluwer Italia s.r.l.  
Via Bisceglie n. 66 - 20152 Milano

#### INDIRIZZO INTERNET

Compreso nel prezzo dell'abbonamento il servizio Edicola Professionale, consultabile all'indirizzo: [www.edicolaprofessionale.com/ambientesviluppo](http://www.edicolaprofessionale.com/ambientesviluppo)

#### DIRETTORE RESPONSABILE

Giulietta Lemmi

#### DIREZIONE SCIENTIFICA

Franco Giampietro, Alberto Muratori

#### COMITATO SCIENTIFICO

Alessandro Andronio, Marco Calabrò, Enrico Cancila, Marcello Cecchetti, Valentina Cavanna, Paolo Dell'Anno, Francesco Fonderico, Riccardo Fuzio, Giuseppe Garzia, Vittorio Giampietro, Alfredo Montagna, Riccardo Montanaro, Vincenzo Paone, Luca Prati, Chiara Prevete, Alberta Leonarda Vergine

#### REDAZIONE

Andrea Bianchi, Stefania Del Monte, Veronica Lodato, Marta Piccolboni

#### HANNO COLLABORATO

Alberto Muratori, Bruno Pagamici, Vincenzo Paone, Chiara Prevete, Andrea Quaranta, Alessio Scarcella, Giulio Spina.

#### REALIZZAZIONE GRAFICA

Wolters Kluwer Italia S.r.l.

#### FOTOCOMPOSIZIONE

Integra Software Services Pvt. Ltd.

#### REDAZIONE

Per informazione in merito a contributi, articoli ed argomenti trattati scrivere o telefonare a:

#### IPSOA Redazione



Casella Postale 12055 - 20120 Milano  
telefono 02.82476. 022 - 023  
e-mail: [redazione.rivista.ambiente-it@wolterskluwer.com](mailto:redazione.rivista.ambiente-it@wolterskluwer.com)

#### AMMINISTRAZIONE

Per informazioni su gestione abbonamenti, numeri arretrati, cambi d'indirizzo, ecc.

scrivere o telefonare a:

#### IPSOA Servizio Clienti

Casella postale 12055 – 20120 Milano  
telefono 02.824761 – telefax 02.82476.799  
[servizio.clienti@wolterskluwer.com](mailto:servizio.clienti@wolterskluwer.com)  
Assistenza Self Service:  
[www.servizioclienti.wki.it/pages/SelfService](http://www.servizioclienti.wki.it/pages/SelfService)

#### PUBBLICITÀ:



Wolters Kluwer

E-mail: [advertising-it@wolterskluwer.com](mailto:advertising-it@wolterskluwer.com)  
[www.wolterskluwer.it](http://www.wolterskluwer.it)

Via Bisceglie n. 66 - 20152 Milano

Autorizzazione Tribunale di Milano n. 4 del 16 gennaio 1993

Iscritta nel Registro Nazionale della Stampa con il n. 3353 vol. 34 foglio 417 in data 31 luglio 1991  
Iscrizione al R.O.C. n. 1702

#### ABBONAMENTI

Gli abbonamenti, in modalità digitale, hanno durata 12 mesi con formula rolling dalla data di sottoscrizione e si intendono rinnovati, in assenza di disdetta da comunicarsi entro 60 gg. prima della data di scadenza a mezzo raccomandata A.R. da inviare a Wolters Kluwer Italia S.r.l. Via Bisceglie n. 66 - 20152 Milano  
Servizio Clienti: tel. 02.824761 -  
Indirizzo internet: [www.servizioclienti.wki.it](http://www.servizioclienti.wki.it)  
e-mail: [servizio.clienti@wkiemail.it](mailto:servizio.clienti@wkiemail.it)

#### ITALIA

Abbonamento digitale 12 mesi: € 245,00 + IVA

#### ESTERO

Abbonamento digitale 12 mesi: € 245,00

#### MODALITÀ DI CONSULTAZIONE

La rivista è consultabile in formato digitale su pc, tablet (iOS e Android) e smartphone (Android). I fascicoli possono essere scaricati da: [edicolaprofessionale.com/ambiente](http://edicolaprofessionale.com/ambiente) edicola - da App Edicola Professionale, disponibile gratuitamente su AppStore, Google Play, Samsung Apps o Amazon AppStore for Android.

#### MODALITÀ DI VERSAMENTO

— Versare l'importo sul c.c.p. n. 583203 intestato a WKI s.r.l. Gestione incassi - Via Bisceglie n. 66 - 20152 Milano

oppure

— Inviare assegno bancario/circolare non trasferibile intestato a Wolters Kluwer Italia s.r.l. Indicare nella casuale del versamento il titolo della rivista e l'anno dell'abbonamento

Arretrati: consultabili online a partire dal 2005, con abbonamento alla Raccolta delle annate.  
Abbonamento 12 mesi: € 454 + IVA oppure € 227 + IVA per gli abbonati alla rivista.

#### DISTRIBUZIONE

Vendita esclusiva per abbonamento

Il corrispettivo per l'abbonamento a questo periodico è comprensivo dell'IVA assolta dall'editore ai sensi e per gli effetti del combinato disposto dell'art. 74 del D.P.R. 26/10/1972, n. 633 e del D.M. 29/12/1989 e successive modificazioni e integrazioni.

Egregio Abbonato,

#### ai sensi dell'art. 13 del Regolamento (UE) 2016/679

del 27 aprile 2016, "relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati)", La informiamo che i Suoi dati personali sono registrati e custoditi su database elettronici situati nel territorio nazionale e di Paesi appartenenti allo Spazio Economico Europeo (SEE), o paesi terzi che garantiscono un adeguato livello di protezione dei dati. Wolters Kluwer Italia S.r.l., in qualità di Titolare del trattamento, utilizzerà i dati che La riguardano per finalità amministrative e contabili. I Suoi recapiti postali e il Suo indirizzo di posta elettronica potrebbero essere anche utilizzati ai fini di vendita diretta di prodotti o servizi analoghi a quelli della presente vendita.

Lei ha il diritto di chiedere a Wolters Kluwer Italia S.r.l. l'accesso ai dati personali che La riguardano, nonché la rettifica, la cancellazione per violazione di legge, la limitazione o l'opposizione al loro trattamento ai fini di invio di materiale pubblicitario, vendita diretta e comunicazioni commerciali. Lei ha, inoltre, il diritto di revocare il consenso in qualsiasi momento, senza pregiudicare la liceità del trattamento basata sul consenso prestato prima della revoca, nonché di proporre reclamo all'Autorità Garante per il trattamento dei dati personali ai sensi dell'art. 77 del Regolamento UE 679/2016. L'elenco aggiornato dei responsabili e delle persone autorizzate al trattamento è consultabile presso la sede di Wolters Kluwer Italia S.r.l. - Via Bisceglie n. 66 - 20152 Milano

Inquinamento atmosferico

# In vigore la nuova Direttiva 2024/2881/Eu sulla qualità dell'aria ambiente

Alberto Muratori

## La riforma della disciplina europea sulla qualità dell'aria ambiente

Dopo il raggiungimento, in data 23 ottobre 2024, di un accordo definitivo tra gli Organi decisionali dell'Unione europea sul testo della nuova direttiva "relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa", che avrebbe mandato in pensione le Dirr. 2004/107/CE (1) e 2008/50/CE (2), per effetto dell'intervenuta pubblicazione sulla Guue del 20 novembre 2024, a far tempo dal 10 dicembre immediatamente successivo, è finalmente entrata in vigore la Dir. 2024/2881/UE, che ha profondamente modificato, in senso decisamente più restrittivo, le disposizioni precedentemente vigenti in questo campo, coi seguenti macro-obiettivi:

1) Il conseguimento, nel lungo periodo, di un obiettivo di inquinamento zero, in modo che la qualità dell'aria all'interno dell'Unione sia progressivamente migliorata fino al raggiungimento di livelli non più considerati nocivi per la salute umana, gli ecosistemi naturali e la biodiversità, fino a dare luogo alla creazione di un ambiente privo di sostanze tossiche entro il 2050;

2) La fissazione di valori limite, valori-obiettivo, obblighi di riduzione dell'esposizione media, obiettivi di concentrazione dell'esposizione media, livelli critici, soglie di allarme, soglie di informazione e obiettivi a lungo termine;

3) L'apporto di un decisivo contributo al conseguimento degli obiettivi unionali in materia di riduzione dell'inquinamento atmosferico, di biodiversità ed ecosistemi conformemente a quanto previsto dall'Ottavo Programma di Azione per l'Ambiente (3).

In sintesi estrema, le principali novità della nuova Dir. 2024/2881/UE possono essere così esposte:

- una drastica riduzione dei limiti degli inquinanti nell'aria rispetto alla normativa precedente;
- la necessità di aumentare in punti di monitoraggio soprattutto in caso di picchi di inquinamento, a prescindere dal superamento dei limiti di legge;
- l'introduzione dell'obbligo di individuare le autorità, da comunicare alla Commissione, tenute ad informare i cittadini delle valutazioni effettuate sulle conseguenze sanitarie dei livelli di inquinamento dell'aria monitorati;
- il diritto dei cittadini di agire di fronte alla giustizia per chiedere i danni in caso di mancato rispetto, da

(1) Trattasi della Direttiva concernente la fissazione dei limiti per l'arsenico, il cadmio, il mercurio, il nickel e gli IPA nell'aria ambiente.

(2) Tale Direttiva era preposta, *in primis*, alla definizione degli obiettivi di qualità dell'aria ambiente ai fini della prevenzione degli effetti nocivi sulla salute umana e sull'ambiente nel suo complesso con riferimento al biossido di zolfo, al biossido di azoto e agli ossidi di azoto, al particolato, al piombo, al benzene, e al monossido carbonio. Inoltre, il provvedimento relativamente agli inquinanti qui sopra richiamati, perseguiva i seguenti obiettivi collaterali:

- ottenere la valutazione della qualità dell'aria ambiente negli Stati membri sulla base di metodi e criteri comuni;

- ottenere informazioni sulla qualità dell'aria ambiente per contribuire alla lotta contro l'inquinamento dell'aria e i suoi effetti nocivi, nonché monitorare le tendenze a lungo termine e i

miglioramenti ottenuti con l'applicazione delle misure nazionali e comunitarie;

- garantire che le informazioni sulla qualità dell'aria ambiente fossero messe a disposizione del pubblico;

- mantenere la qualità dell'aria ambiente, laddove buona, migliorandola negli altri casi;

- promuovere una maggiore cooperazione tra gli Stati membri nella lotta contro l'inquinamento atmosferico.

(3) L'ottavo Programma di Azione per l'ambiente (PAA) è stato adottato dal Consiglio dell'Unione europea il 29 marzo 2022, per l'orientare l'elaborazione e l'attuazione delle politiche ambientali fino al 2030, attraverso sei obiettivi tematici prioritari, costituiti dalla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, dall'adattamento ai cambiamenti climatici, da un modello di crescita rigenerativo, dall'ambizione di azzerare l'inquinamento, dalla protezione e ripristino della biodiversità e dalla riduzione dei principali impatti ambientali e climatici connessi alla produzione e al consumo.

## In primo piano

parte degli Stati membri, dei limiti di legge degli inquinanti ed in generale degli obiettivi della Direttiva;

- la necessità di riesaminare i limiti degli inquinanti, anche alla luce dei rischi sanitari prodotti dai limiti in vigore, a conferma che non esistono limiti assolutamente sicuri per la salute pubblica; inoltre, dovrà tenersi conto, ai fini del riesame, dei costi sanitari e

ambientali diretti e indiretti dell'inquinamento atmosferico.

La nuova Direttiva, proposta sotto forma di "rifusione" delle precedenti Dirr. 2008/50/CE (4) e 2004/107/CE, è composta da n. 33 articoli, - alcuni dei quali decisamente ponderosi -, distribuiti in otto capi, preceduti da n. 54 Considerando di premessa, e comprensivo di n. 12 allegati, e presenta la seguente struttura:

### Struttura della Direttiva 2024/2881/Ue

Capo	Rubrica	Articolato	NOTE
Capo I	Disposizioni generali;	(Da 1 a 6)	Di particolare rilievo, l'art. 1, concernente gli obiettivi della direttiva, e l'art. 4 sulle Definizioni, comprensivo di n. 45 voci.
Capo II	Valutazione della qualità dell'aria ambiente e dei tassi di deposizione;	(Da 7 a 11)	
Capo III	Gestione della qualità dell'aria ambiente;	(Da 12 a 18)	
Capo IV	Piani;	(Da 19 a 21)	
Capo V	Informazione e comunicazione dati;	(Da 22 a 23)	
Capo VI	Atti delegati di esecuzione;	(Da 24 a 26)	
Capo VII	Accesso alla giustizia, risarcimenti e sanzioni;	(Da 27 a 29)	La definizione e l'applicazione del sistema sanzionatorio è delegata agli Stati membri.
Capo VIII	Disposizioni transitorie e finali.	(Da 30 a 33)	Di particolare rilievo l'art. 31, che abroga le due Dirr. 2004/107/CE e 2008/50/CE a partire dal 12 dicembre 2026.

L'articolato è completato da n. 12 allegati, nel merito dei quali si entrerà successivamente.

La Direttiva, di che trattasi, in vigore dal 10 dicembre 2024, - e da recepire ad opera degli Stati membri entro il 12 dicembre 2026, - ne detta al Capo I le Disposizioni generali, fissandone, tra l'altro, gli innovati obiettivi per la qualità di quest'ultima, e definendo metodi e criteri comuni per la sua valutazione, a partire dal monitoraggio della qualità dell'aria ambiente attuale per verificarne preventivamente le tendenze a lungo termine, - tenendo conto dei prevedibili effetti delle misure adottate, - dovendosi ricordare a tal riguardo (a titolo esemplificativo) i Piani di mobilità, l'adesione alle migliori tecniche disponibili e le disposizioni sull'efficientamento

energetico del parco immobiliare, al fine di ottenere l'allineamento alle linee guida OMS 2021 (5).

Il Capo II, come sopra rubricato, specifica, all'art. 7, gli inquinanti da prendere in considerazione ai sensi della nuova direttiva, identificandoli nei seguenti parametri:

- biossido di zolfo;
- biossido di azoto e ossidi di azoto;
- particolato (PM10 e PM2,5);
- benzene;
- monossido di carbonio;
- arsenico;
- cadmio;
- piombo;
- nichel;

(4) La Dir. 2008/50/CE è stata recepita nel nostro Paese con D.Lgs. n. 155/2010 "Attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa", successivamente modificato con D.Lgs. n. 250/2012, entrato in vigore in data 13 febbraio 2013, la cui approvazione si era resa necessaria per superare alcune criticità emerse nella prima fase di applicazione della direttiva, e per assicurare un migliore raccordo

tra gli enti territoriali competenti in materia, e il Ministero dell'Ambiente.

(5) I valori guida indicati dall'OMS nel 2021, che riguardano sia per la qualità dell'aria *outdoor* che *indoor*, hanno identificato livelli di concentrazione per la tutela della salute decisamente più bassi rispetto a quelli delle precedenti AQG pubblicate nel 2005, discostandosi in modo significativo dai valori finora previsti dalla legislazione europea e italiana.

- benzo(a)pirene;
- ozono nell'aria ambiente.

In altre parole, si tratta delle sostanze disciplinate attraverso entrambe le due direttive a suo tempo emanate in questo campo, cioè la Dir. 2004/107/CE con riferimento all'arsenico, al cadmio, al mercurio, al nichel e agli IPA nell'aria ambiente, e la Dir. 2008/50/CE, in questo caso, con riferimento al biossido di zolfo, al biossido di azoto e agli ossidi di azoto, al PM2,5, al PM10, al piombo,

al benzene e al monossido di carbonio. Non si tratta, per altro, solo di valori limite più bassi, ma anche di "indicatori" della salute umana precedentemente non previsti, come nel caso del limite giornaliero tanto per il PM2,5, quanto per il biossido di azoto.

Le differenze tra la disciplina entrante sulla qualità dell'aria ambiente e quella a tutt'oggi in vigore (6) è più esaurientemente rappresentata attraverso la tabella proposta a seguire.

### Disciplina in fieri sulla qualità dell'aria ambiente a confronto con quella tuttora vigente

Parametro	Nuova Direttiva 2024/2881/Ue			Σ Direttive 2004/107/CE e 2008/50/Ce tuttora vigenti			
	Concentrazione limite			Concentrazione limite			
	oraria	Pro die	annua	oraria	Pro die	annua	
	N° superamenti ammessi			N° superamenti ammessi			
	orari	Pro die	annuali	orari	Pro die	annui	annuali
PM2,5	-	<b>25 µg/mc</b>	<b>10 µg/mc</b>	-	-		25 µg/mc
	-	<b>18</b>	-	-	-		-
PM10		<b>45 µg/mc</b>	<b>20 µg/mc</b>	-	50 µg/mc		-
		<b>18</b>	-	-	35		-
NO <sub>2</sub>	200 µg/mc	<b>50 µg/mc</b>	<b>20 µg/mc</b>	200 µg/mc	-		-
	<b>3</b>	18	-	18	-		-
SO <sub>2</sub>	350 µg/mc	<b>50 µg/mc</b>	<b>20 µg/mc</b>	350 µg/mc	125 µg/mc		-
	<b>3</b>	18	-	24	3		-
C <sub>6</sub> H <sub>6</sub>	-	-	3,4 µg/mc	-	-		5 µg/mc
				-	-		-
CO	<b>Media 8 h</b>	<b>4 mg/mc</b>	-	-	10 mg/mc		-
	<b>10 mg/mc</b>	<b>18</b>	-	-	-		-
Pb	-	-	0,5 µg/mc	-	-	0,5 µg/mc	0,5 µg/mc
As	-	-	6 ng/mc	-	-	6 ng/mc	6 ng/mc
Cd	-	-	5 ng/mc	-	-	5 ng/mc	5 ng/mc
Ni	-	-	20 ng/mc	-	-	20 ng/mc	20 ng/mc
Benzo(a)pirene	-	-	1 ng/mc	-	-	1 ng/mc	1 ng/mc

Dal confronto tra le disposizioni della Dir. 2024/2881/Ue sulla qualità dell'aria ambiente, entrata in vigore il 10 dicembre 2024, - ma da implementare nel proprio ordinamento interno ad opera degli Stati membri solo entro (e non oltre) il 12 dicembre 2026 - e le analoghe disposizioni, tuttora in vigore,

derivanti dalle due (ormai datate) Dirr. 2004/107/CE e 2008/50/CE, emergono significative differenze (7), a garantire un'aria ancor più pulita in Europa.

Di particolare rilievo sono i nuovi limiti giornalieri e annuali per il parametro PM2,5, - sconosciuti alle due precedenti Direttive, gravati inoltre da un ulteriore

(6) L'abrogazione delle due Dirr. 2004/107/CE e 2008/50/CE si applicherà solo a far tempo dal 12 dicembre 2026.

(7) Evidenziate in grassetto nella tabella sopra riportata.

## In primo piano

fattore migliorativo, costituito dalla riduzione del numero dei superamenti consentiti per quelli giornalieri; idem per l'inquinante PM10, per il quale sono previsti limiti sia giornalieri che annuali, in quest'ultimo caso più che dimezzati rispetto al regime tuttora vigente, mentre per il limite giornaliero è introdotto un numero massimo di superamenti non superiore a tre, a fronte dei trentacinque superamenti su base annua consentiti dalla normativa tuttora in vigore. Per il biossido di azoto è introdotto un numero massimo di tre superamenti su base annua per il limite orario, e un numero massimo di 18 superamenti per quello giornaliero, mentre la disciplina attualmente vigente consente n. 18 superamenti/anno per il limite orario.

Analoghe considerazioni valgono per gli inquinanti SO<sub>2</sub>, C<sub>6</sub>H<sub>6</sub> e monossido di carbonio (CO), come risulta evidente dai dati riportati nella tabella sopra rappresentata. Per quest'ultimo inquinante va segnalata l'introduzione ex novo di un doppio limite, riferito, accanto a quello giornaliero, - previsto anche dal regime tuttora vigente, seppure in termini più permissivi, - dalla media sulle otto ore, con un tetto di 10 mg/mc.

Viceversa, sono confermati tal quali anche dalla nuova Dir. 2024/2881/Ue quelli già stabiliti dalle due Direttive all'oggi vigenti per gli inquinanti piombo, arsenico, cadmio, nichel e benzo(a)pirene. A seguire l'elenco degli allegati introdotti in sede di nuova direttiva.

### Allegati alla Direttiva 2024/2881/Ue

Allegato	Rubrica
Allegato I	Standard di qualità dell'aria
Allegato II	Soglie di valutazione
Allegato III	Numero minimo di punti di campionamento per le misurazioni in siti fissi
Allegato IV	Valutazione della qualità dell'aria ambiente e ubicazione dei punti di campionamento
Allegato V	Obiettivi di qualità dei dati
Allegato VI	Metodi di riferimento per la valutazione delle concentrazioni nell'aria ambiente e dei tassi di deposizione
Allegato VII	Misurazione nei Super-siti di monitoraggio (*) e misurazione delle concentrazioni di massa, della composizione chimica del PM <sub>2,5</sub> , dei precursori dell'ozono e del particolato ultrafine
Allegato VIII	Informazioni da includere nei piani per la qualità dell'aria e nelle tabelle di marcia per la qualità dell'aria per il miglioramento della qualità dell'aria ambiente
Allegato IX	Provvedimenti di emergenza da valutare ai fini della loro inclusione nei piani d'azione a breve termine di cui all'art. 20
Allegato X	Informazione del pubblico
Allegato XI Parte A	Direttive abrogate ed elenco delle modifiche successive (di cui all'art. 31)
Allegato XI Parte B	Termini di recepimento nel diritto interno (di cui all'art. 31)
Allegato XII	Tavola di concordanza

A questo punto, si propongono alcune informazioni sui principali allegati a tale Direttiva. Tra questi, va collocato senz'altro l'**Allegato I**, "**Standard di qualità dell'aria**", suddiviso in cinque Sezioni, così designate:

- **Sezione 1: "Valori limite per la protezione della salute umana"**, comprensiva di 5 tabelle, la prima delle quali recante i Valori limite per la protezione della salute umana da raggiungere entro il 1° gennaio 2030; la seconda, invece, relativa ai Valori limite per la protezione della salute umana da raggiungere entro l'11 dicembre 2026, mentre la terza tabella afferisce ai Valori-obiettivo per la protezione della salute umana da raggiungere entro l'11 dicembre 2026.

- **Sezione 2: "Valori-obiettivo e obiettivi a lungo termine per l'ozono"**, articolata nelle seguenti parti:
  - Parte A: Definizioni e criteri;
  - Parte B: Valori obiettivo per l'ozono;
  - Parte C: Obiettivi a lungo termine per l'ozono, da raggiungere entro il 1° gennaio 2050;
- **Sezione 3: "Livelli critici per la protezione della vegetazione e degli ecosistemi naturali"**;
- **Sezione 4: "Soglie di allarme e di informazione"**, a propria volta articolata in Parte A "Soglie di allarme" con riferimento agli inquinanti SO<sub>2</sub>, NO<sub>2</sub>, PM<sub>2,5</sub>, PM<sub>10</sub> e ozono, e Parte B "Soglie di informazione", per i medesimi parametri;

### Sezione 5: “Obbligo di riduzione dell’esposizione media per PM<sub>2,5</sub> e NO<sub>2</sub>”

L’Allegato II, “Soglie di valutazione”, - da intendersi come i livelli necessari al fine di esprimere il giudizio sulla qualità dell’aria ambiente, - specifica sia i livelli riferiti alla protezione della salute umana, che quelli di interesse per la protezione della vegetazione e degli eco-sistemi naturali: nel primo caso gli inquinanti presi in considerazione sono costituiti da PM<sub>2,5</sub>, PM<sub>10</sub>, biossido di azoto, biossido di zolfo, benzene, monossido di carbonio, piombo, arsenico, cadmio, nichel, benzo(a)pirene e ozono (8); e, nel secondo caso, dal biossido di zolfo e dagli ossidi di azoto.

I superamenti delle soglie di valutazione specificate all’Allegato II sono determinati sulla base delle concentrazioni del quinquennio precedente, per il quale siano disponibili dati in numero sufficiente. Una soglia di valutazione si considera superata se, nel corso del quinquennio precedente, è stata superata nel corso di almeno tre anni non consecutivi.

L’Allegato III “Numero minimo di campionamenti per le misurazioni in siti fissi” completa le informazioni fornite dall’Allegato II: alla lett. A è specificato il numero minimo dei punti di campionamento presso siti fissi ai fini del rispetto dei valori limite, dei valori obiettivo, delle soglie di allarme e delle soglie di informazione per la protezione della salute, con riferimento alle fonti diffuse, a seconda della popolazione della zona, espressa in migliaia di abitanti; alla lett. B, il numero minimo dei punti di campionamento presso siti fissi quando si voglia valutare il rispetto degli obblighi di riduzione dell’esposizione media al PM<sub>2,5</sub> e all’NO<sub>2</sub> per la protezione della salute umana; alla lett. C, invece, il numero minimo di punti di campionamento per le misurazioni in siti fissi al fine di valutare la conformità ai livelli critici per SO<sub>2</sub> e NO<sub>x</sub>, nonché per gli obiettivi a lungo termine relativi all’ozono. Alla lett. D è infine proposto il numero minimo di punti di campionamento per le misurazioni di particolato ultrafine (UFP) in siti in cui è probabile che si verifichino concentrazioni elevate.

L’Allegato IV “Valutazione della qualità dell’aria ambiente e ubicazione dei punti di campionamento” detta invece le disposizioni relative all’ubicazione dei punti di campionamento per la misurazione del biossido di zolfo, del biossido di azoto e degli ossidi di azoto, del particolato (sia PM<sub>2,5</sub> che PM<sub>10</sub>), del benzene, del monossido di carbonio, dell’arsenico, del cadmio, del piombo, del nichel, del benzo(a)

pirene e dell’ozono, in attuazione di quanto specificato all’art. 9 della Direttiva.

Di natura più strettamente tecnica sono i contenuti degli Allegati V, VI e VII, sui quali sorvoliamo in questa sede, per soffermarci brevemente invece sull’Allegato VIII “Informazioni da includere nei ‘piani per la qualità dell’aria’ e nelle ‘tabelle di marcia per la qualità dell’aria’ per il miglioramento della qualità dell’aria ambiente”.

Tali strumenti devono essere adottati dagli Stati membri in caso di superamento, in alcune zone, dei valori limite o dei valori obiettivo relativamente ad uno o più degli inquinanti sottoposti a controllo, attraverso misure in grado di risolvere, al più presto, le difformità che si siano evidenziate, e possono essere integrati, quando del caso, da **Piani di azione a breve termine**, in presenza del rischio di superamento delle soglie d’allarme per uno o più inquinanti, nei termini e secondo le modalità specificate dall’Allegato IX.

L’Allegato X “Informazione al pubblico” fornisce l’elenco delle informazioni che gli Stati membri sono tenuti a rendere disponibili e accessibili al pubblico; tra queste:

- a) i dati orari aggiornati per punto di campionamento di biossido di zolfo, biossido di azoto, particolato (PM<sub>10</sub> e PM<sub>2,5</sub>), monossido di carbonio e ozono;
- b) le concentrazioni misurate di tutti gli inquinanti, possibilmente, rispetto ai più recenti valori di riferimento raccomandati dell’OMS, presentate in base ai periodi appropriati di cui all’Allegato I;
- c) le informazioni sui superamenti osservati di qualsiasi valore limite, valore-obiettivo e sull’obbligo di riduzione dell’esposizione media, tra cui almeno:
  - sito o area in cui si è verificato il superamento;
  - ora d’inizio e durata del superamento;
  - la concentrazione misurata rispetto ai parametri di qualità dell’aria o l’indicatore di esposizione media in caso di superamento dell’obbligo di riduzione dell’esposizione media;
- d) le informazioni relative all’impatto sulla salute, tra cui almeno:
  - l’impatto dell’inquinamento atmosferico sulla salute della popolazione in generale e, per quanto possibile, di ciascun inquinante contemplato dalla nuova Direttiva;
  - l’impatto dell’inquinamento atmosferico sulla salute delle categorie sensibili e dei gruppi vulnerabili e, per quanto possibile, di ciascun inquinante contemplato dalla nuova direttiva;

(8) Si tratta cioè del complesso degli inquinanti presi in considerazione dalla Dir. 2024/2881/UE.

## In primo piano

- la descrizione dei sintomi probabili;
- le precauzioni che si consiglia di adottare, suddivise in precauzioni che devono essere adottate dalla popolazione generale, dai gruppi sensibili e dalle categorie vulnerabili;
- dove ottenere ulteriori informazioni;
- e) le informazioni relative all'impatto sulla vegetazione;
- f) le informazioni sulle azioni preventive per ridurre l'inquinamento e/o l'esposizione ad esso, ivi comprese l'indicazione dei principali settori cui appartengono le fonti, e le azioni raccomandate per la riduzione delle emissioni.

Inoltre, gli Stati membri devono provvedere, a favore del pubblico, alla diffusione dell'informazione sui casi di superamento o di documentati rischi di superamento di qualsiasi valore limite, valore obiettivo, obbligo di riduzione dell'esposizione media, ovvero delle soglie di allarme o delle soglie di informazione.

Per chiudere l'argomento relativo agli Allegati alla Dir. 2024/2881/UE basterà ricordare che l'Allegato XI elenca, alla Parte A, le Direttive e gli altri provvedimenti europei oggetto di abrogazione attraverso l'art. 31, mentre la Parte B del medesimo rammenta i termini di recepimento nel diritto interno degli Stati membri per i provvedimenti abrogati.

Per agevolare il confronto tra le norme di prevista innovazione sulla qualità dell'aria ambiente, e quelle in fase di superamento, ma tuttora in vigore, l'**Allegato XII** costituisce la **Tavola di concordanza** fra le tre Direttive.

### Brevi considerazioni conclusive

La Direttiva sulla qualità dell'aria ambiente fin qui illustrata, da recepirsi ad opera degli Stati membri secondo la tempistica sopra ricordata, riguarda *in primis* le caratteristiche qualitative degli strati inferiori della troposfera, senz'altro influenzati anche dalle emissioni naturali, ma essenzialmente derivanti dagli effetti sinergici tra le molteplici emissioni atmosferiche derivanti dalle sorgenti di origine antropica. In parallelo, la qualità dell'aria respirata dalla popolazione - che al tempo stesso agisce sulla vegetazione e sugli ecosistemi ad essa esposti - dipende principalmente, a ben vedere, dalle interazioni tra gli effetti direttamente riconducibili alle normative di settore via via emanate per ridurre l'inquinamento atmosferico prodotto dalle attività umane, come - a titolo esemplificativo (e non esaustivo) le:

- emissioni di CO<sub>2</sub>, COV e particolato derivanti dagli autoveicoli diesel o a benzina, e più generalmente, dal traffico:

- emissioni dei GIC e dei MIC;
- emissioni degli inceneritori;
- emissioni degli impianti di riscaldamento civile;
- emissioni degli impianti industriali delle più assortite categorie.

In termini meno diretti, ma comunque significativi, vanno richiamate anche le normative preposte al miglioramento dell'efficienza energetica del patrimonio edilizio civile e industriale, e quelle finalizzate alla promozione e all'incentivazione delle energie rinnovabili, che - in entrambi i casi - riducono la domanda originaria di combustibili inquinanti espressa dai comparti che hanno potuto usufruirne.

Giustizia climatica

# La politica climatica della Svizzera viola i diritti umani - Parte I

Alessio Scarcella (\*)

## Introduzione

Negli ultimi decenni, la questione dei cambiamenti climatici ha guadagnato sempre più rilevanza a livello globale, non solo come sfida ambientale, ma anche come emergenza sociale e umanitaria. Gli effetti delle alterazioni climatiche, tra cui l'aumento delle temperature, l'innalzamento del livello dei mari e la maggiore frequenza di eventi meteorologici estremi, stanno avendo impatti diretti e indiretti sui diritti fondamentali delle persone. Per questo, il legame tra cambiamento climatico e diritti umani è sempre più al centro dell'attenzione dei tribunali internazionali, inclusa la Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU). La CEDU, con sede a

Strasburgo, è un organo giudiziario del Consiglio d'Europa responsabile di assicurare il rispetto della Convenzione europea dei diritti dell'uomo da parte degli Stati membri. Sebbene la Convenzione sia stata redatta ben prima che le questioni ambientali fossero una preoccupazione globale, i giudici della Corte hanno progressivamente riconosciuto che la crisi climatica possa minacciare alcuni diritti fondamentali tutelati dalla Convenzione stessa. Tra i diritti in questione si annoverano il diritto alla vita (art. 2) (1), il diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8) (2), e il diritto a un equo processo in relazione alla protezione dell'ambiente (art. 6) (3). In particolare, l'approccio della

(\*) Consigliere della Suprema Corte di cassazione, Professore a contratto di Diritto penale 2 presso la LUISS Guido Carli e docente presso la Scuola di Specializzazione per le Professioni Legali dell'Università degli Studi di Siena.

(1) L'art. 2 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) stabilisce il diritto alla vita, considerato uno dei diritti fondamentali e inalienabili garantiti dalla Convenzione. Questo articolo impone agli Stati membri due obblighi principali: a) *Obbligo negativo* - Gli Stati non devono privare arbitrariamente una persona della vita. Questo implica che qualsiasi uso della forza letale da parte delle autorità (come la polizia) deve essere strettamente necessario e proporzionato, applicabile solo in casi eccezionali come la protezione di altre vite o la prevenzione di un crimine molto grave; b) *Obbligo positivo* - Gli Stati devono adottare tutte le misure appropriate per proteggere la vita delle persone sotto la loro giurisdizione. Questo include sia l'adozione di leggi adeguate che la protezione effettiva contro rischi noti, come le minacce alla vita derivanti da attività criminali o da rischi per la salute e la sicurezza pubblica. L'art. 2 viene spesso interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo come comprendente il dovere di proteggere i cittadini da minacce ambientali o industriali, come nel caso Önerildiz c. Turchia (v. *infra*), in cui la Corte ha stabilito la responsabilità dello Stato di prevenire danni letali da un disastro ambientale.

(2) L'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) tutela il diritto al rispetto della vita privata e familiare, del domicilio e della corrispondenza. Si compone di due paragrafi: a) Paragrafo 1 - Garantisce a ogni persona il diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza; b) Paragrafo 2 - Stabilisce che le autorità pubbliche che non possono interferire con l'esercizio di questo diritto, salvo

che l'interferenza sia prevista dalla legge e sia necessaria in una società democratica per la sicurezza nazionale, la sicurezza pubblica, il benessere economico del paese, la difesa dell'ordine e la prevenzione dei reati, la protezione della salute o della morale, o la protezione dei diritti e delle libertà altrui. L'art. 8 è interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo come una protezione ampia, che comprende vari aspetti della vita privata, tra cui il diritto alla *privacy*, all'integrità fisica e mentale, alla riservatezza e persino a un ambiente sano. Questo è stato rilevante in casi come López Ostra c. Spagna e Tătar c. Romania (v. *infra*), dove la Corte ha riconosciuto che il degrado ambientale e l'inquinamento che influenzano la qualità della vita possono costituire una violazione dell'art. 8. Questo articolo è dunque particolarmente rilevante nei casi ambientali, in quanto le interferenze che compromettono la qualità della vita privata o familiare, come l'inquinamento, devono essere giustificate dallo Stato e dimostrare che sono necessarie e proporzionate rispetto agli obiettivi perseguiti.

(3) L'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) garantisce il diritto a un equo processo e si applica in generale ai procedimenti civili e penali. Questo diritto include l'accesso a un tribunale indipendente e imparziale, la possibilità di difendersi, il diritto a una decisione in tempi ragionevoli e l'accesso a informazioni rilevanti. Sebbene l'art. 6 non faccia riferimento diretto alla protezione ambientale, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha stabilito che può essere applicato in contesti ambientali quando si tratta di contenziosi riguardanti i diritti civili relativi all'ambiente e alla qualità della vita. La Corte ha ritenuto, in vari casi, che le persone abbiano diritto a partecipare a procedimenti che coinvolgono decisioni sull'ambiente che potrebbero influenzare i loro diritti o il loro benessere. Per esempio: a) *caso Taskin e altri c. Turchia* (2004) - La Corte ha stabilito che, nel caso di

## Gestione ambientale

Corte europea dei diritti dell'uomo è stato quello di interpretare i diritti sanciti dalla Convenzione in modo dinamico e in linea con le sfide contemporanee. La Corte ha emesso sentenze rilevanti in cui ha stabilito la responsabilità degli Stati di adottare misure concrete per proteggere i cittadini dagli effetti nocivi dei cambiamenti climatici (4). Tali responsabilità includono sia l'obbligo di informare adeguatamente la popolazione sui rischi ambientali, sia l'adozione di azioni preventive per ridurre l'impatto delle crisi ecologiche sulla vita e il benessere delle persone. Un punto centrale delle controversie trattate dalla Corte è il concetto di "diligenza dovuta". Secondo questa dottrina, gli Stati hanno l'obbligo di compiere tutti gli sforzi ragionevoli per prevenire violazioni dei diritti umani causate da cambiamenti climatici. La Corte ha stabilito che i governi devono impegnarsi attivamente nella riduzione delle emissioni di gas serra e nell'adozione di politiche di adattamento climatico, al fine di tutelare la sicurezza e la dignità dei cittadini, soprattutto delle categorie più vulnerabili. La crescente consapevolezza del legame tra crisi climatica e diritti umani ha anche incoraggiato individui e gruppi a portare avanti cause

collettive, come nel caso di associazioni che accusano gli Stati di "inazione climatica", sostenendo che questa costituisce una minaccia per le generazioni presenti e future. La Corte europea dei diritti dell'uomo, nell'affrontare tali cause, si trova a definire i confini e le responsabilità degli Stati nell'ambito della protezione ambientale, cercando un equilibrio tra interessi economici, necessità sociali e tutela dei diritti umani. Da qui la considerazione per la quale il ruolo della Corte europea dei diritti dell'uomo in relazione ai cambiamenti climatici e ai diritti umani è diventato fondamentale nel panorama giuridico europeo. Le sue sentenze e decisioni contribuiscono a delineare un quadro di responsabilità per gli Stati membri, sollecitando l'adozione di misure concrete per proteggere il benessere delle persone e preservare l'ambiente per le generazioni future.

### L'azione della Corte EDU nel quadro più generale della c.d. giustizia climatica

La "giustizia climatica" è un concetto giuridico e politico emergente che interpreta il cambiamento climatico come una questione di diritti umani e di

una miniera di oro che comportava l'uso di cianuro, i residenti locali avevano diritto a un processo equo e a partecipare ai procedimenti legali, in quanto le decisioni prese avevano effetti diretti sulla loro salute e sul loro ambiente. L'assenza di trasparenza e di accesso a informazioni ambientali fondamentali ha rappresentato una violazione del diritto a un processo equo (art. 6) e alla vita privata e familiare (art. 8); b) *caso Öçkan e altri c. Turchia* (2006) - Anche in questo caso la Corte ha sostenuto il diritto delle persone a partecipare ai processi decisionali ambientali che influiscono sulla loro vita privata e familiare. Ha affermato che le autorità devono garantire accesso alle informazioni e consentire ai cittadini di contestare le decisioni che possono avere impatti negativi sull'ambiente; c) *caso Zander c. Svezia* (1993) - In questo caso, che riguardava l'inquinamento delle acque, la Corte ha stabilito che le persone hanno il diritto di vedere le loro preoccupazioni ambientali ascoltate da un tribunale indipendente, riconoscendo l'importanza della trasparenza e della partecipazione nei processi legali ambientali. In sintesi, l'art. 6 CEDU è rilevante nei casi ambientali poiché assicura che i cittadini abbiano accesso a un processo giusto e possano partecipare attivamente in questioni che possono influire sul loro ambiente e sul loro diritto a una vita salubre. La Corte europea ha affermato che le decisioni su questioni ambientali devono rispettare questi principi per evitare che i diritti fondamentali degli individui siano compromessi.

(4) La Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) ha emesso diverse sentenze fondamentali per la protezione ambientale, interpretando la Convenzione europea dei diritti dell'uomo in modo da includere il diritto a un ambiente salubre e sicuro, pur senza menzionare esplicitamente l'ambiente nel testo della Convenzione. Di seguito, alcune delle principali sentenze: a) *caso López Ostra c. Spagna* (1994) - Questo caso riguarda una famiglia che viveva vicino a un impianto di trattamento dei rifiuti in Spagna. La Corte ha stabilito che le emissioni nocive e il rumore provenienti dall'impianto violavano il diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8 della Convenzione). Ha affermato che gli Stati devono garantire che le attività inquinanti non interferiscano in

modo significativo con il benessere delle persone; b) *caso Guerra e altri c. Italia* (1998) - In questo caso, un gruppo di residenti italiani ha sostenuto che le autorità locali non li avevano informati sui rischi associati a un impianto chimico vicino, esponendoli a potenziali pericoli. La Corte ha stabilito che il diritto all'informazione ambientale è essenziale per proteggere il diritto alla vita privata e familiare e ha condannato l'Italia per non aver adottato le misure necessarie per informare e proteggere i cittadini; c) *caso Tătar c. Romania* (2009) - Questo caso coinvolgeva una famiglia rumena che denunciava i rischi per la salute associati all'inquinamento da cianuro proveniente da un impianto minerario vicino alla loro abitazione. La Corte ha ritenuto che l'inazione del governo nel controllare l'inquinamento rappresentasse una violazione dei diritti umani della famiglia, sottolineando l'importanza della responsabilità statale nell'assicurare che le attività industriali non mettano a rischio la salute delle persone; d) *caso Öneriyildiz c. Turchia* (2004) - Il caso ha riguardato un'esplosione in una discarica di rifiuti a Istanbul, che ha causato la morte di diverse persone. La Corte ha stabilito che la Turchia aveva violato il diritto alla vita (art. 2), non avendo adottato le misure necessarie per prevenire il disastro. Questa sentenza ha stabilito un importante precedente sulla responsabilità dello Stato di adottare misure preventive per proteggere i cittadini dai rischi ambientali; e) *caso Dubetska e altri c. Ucraina* (2011) - Questo caso ha coinvolto famiglie che vivevano vicino a miniere di carbone e un impianto di trasformazione dei rifiuti industriali, i cui inquinanti avevano gravemente compromesso la qualità dell'aria e dell'acqua. La Corte ha riconosciuto la violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare, ribadendo che gli Stati devono intervenire per ridurre l'inquinamento quando le attività industriali creano un pericolo per la salute e il benessere dei cittadini. Orbene, tutte queste sentenze indicano che la CEDU ha assunto un ruolo fondamentale nella promozione della tutela ambientale come componente essenziale dei diritti umani, richiedendo agli Stati di adottare misure preventive e di fornire informazioni adeguate ai cittadini sui rischi ambientali.

equità (5). Si fonda sulla convinzione che il cambiamento climatico colpisca in modo sproporzionato le popolazioni più vulnerabili e che i governi abbiano l'obbligo di proteggere i diritti fondamentali delle persone rispetto alle minacce ambientali. Si tratta di un tema che sta iniziando ad interessare anche il nostro Paese, tradizionalmente restio ad affrontare tematiche riguardanti il rapporto tra ambiente e diritti umani (tanto che l'Ambiente nella nostra Carta costituzionale è approdato solo nel 2022, con l'inserimento

negli artt. 8 e 41 di un riferimento espresso al bene "ambiente") (6).

In questo contesto, tenendo conto anche dei fondamentali documenti e *report* sull'argomento (7), la Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) svolge un ruolo crescente, ponendosi come garante del rispetto dei diritti umani nelle politiche ambientali. È ben vero che la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) non menziona esplicitamente l'ambiente. Tuttavia, attraverso una lettura evolutiva e interpretativa della Convenzione, la Corte -

(5) Sul tema, in generale, della giustizia climatica, plurimi sono i contributi dottrinali. Tra i più autorevoli si segnalano quelli di: a) D. Schlosberg, *Defining Environmental Justice: Theories, Movements, and Nature*, Oxford University Press, 2007, in cui l'autore esplora le basi teoriche della giustizia ambientale e climatica, analizzando i movimenti sociali e i loro obiettivi per garantire una maggiore equità nell'affrontare i problemi ambientali; b) S. Kravchenko, R. Patz, "Human Rights and Climate Change: A Review of the International Legal Dimensions", in *Fordham Environmental Law Review*, 2010, in cui vengono esaminate le basi legali internazionali per connettere i diritti umani e i cambiamenti climatici, concentrandosi sulle potenzialità dei diritti umani come strumento di giustizia climatica; c) J. Peel, H. Osofsky, *Climate Change Litigation: Regulatory Pathways to Cleaner Energy*, Cambridge University Press, 2015, in cui si discute il ruolo dei contenziosi climatici nella promozione della giustizia climatica, esaminando casi in cui cittadini e ONG hanno portato gli Stati in tribunale per l'inadempimento degli impegni ambientali; d) D.R. Boyd, *The Environmental Rights Revolution: A Global Study of Constitutions, Human Rights, and the Environment*, University of British Columbia Press, 2012, che costituisce un'opera esaustiva sulle disposizioni costituzionali e sui diritti ambientali, con un focus su come i diritti umani possano essere utilizzati per migliorare la protezione dell'ambiente a livello internazionale. Ancora, meritano una particolare menzione sull'argomento, i contributi di S. Humphreys, "Competing Claims in Climate Justice", in *Philosophy & Public Policy Quarterly*, 2014 (si tratta di un saggio che discute le rivendicazioni della giustizia climatica e i dilemmi etici nel bilanciare la responsabilità degli Stati con le esigenze delle popolazioni vulnerabili) e di S. Caney, *Climate Change, Human Rights, and Moral Thresholds, Climate Ethics: Essential Readings*, Oxford University Press, 2010 (in cui l'autore esplora i fondamenti morali della giustizia climatica, discutendo su come il cambiamento climatico infranga le soglie di diritti umani fondamentali e sui doveri degli Stati nel prevenire danni ambientali).

(6) In Italia, uno dei casi più rilevanti di giustizia climatica è quello noto come "Giudizio Universale," intentato contro lo Stato italiano. Promosso nel 2021 dall'associazione A Sud, in collaborazione con numerosi cittadini e associazioni, questo caso mirava a dichiarare lo Stato responsabile per inazione climatica e insufficienza delle politiche nazionali nel raggiungere gli obiettivi fissati dall'Accordo di Parigi. L'azione richiede una riduzione delle emissioni di gas serra del 92% entro il 2030, per proteggere i diritti umani fondamentali dei cittadini, come il diritto alla vita e alla salute, minacciati dal cambiamento climatico. L'approccio è simile a quello adottato nel caso "Urgenda" nei Paesi Bassi, in cui lo Stato olandese è stato condannato per non aver preso misure sufficienti a prevenire gli impatti del cambiamento climatico sui cittadini. Nel febbraio 2024, però, il Tribunale civile di Roma ha dichiarato il caso inammissibile per "difetto di giurisdizione", senza entrare nel merito della questione. Questa sentenza ha deluso i promotori e i loro rappresentanti legali, che ritengono ci siano sufficienti basi giuridiche per intervenire sul cambiamento climatico in tribunale, come avvenuto in Paesi Bassi e Germania. Inoltre, il tribunale ha riconosciuto la gravità dell'emergenza

climatica, ma ha comunque deciso di non pronunciarsi, cosa vista come una "occasione persa" per imporre misure preventive a tutela della salute e dell'ambiente (si v., per maggiori approfondimenti, il commento su TPI.it di E. Mingori, *Clima, la causa Giudizio Universale dichiarata inammissibile*, 6 marzo 2024; in cui si analizza la decisione del Tribunale civile di Roma di dichiarare il caso inammissibile per difetto di giurisdizione, senza entrare nel merito della causa, offrendo una panoramica sull'andamento del processo e le reazioni delle parti coinvolte). Un altro caso importante ha riguardato il ricorso al TAR della Sicilia contro il progetto di ampliamento di una centrale a gas nella Valle del Mela. Qui, gli abitanti avevano cercato di fermare un progetto industriale che avrebbe aggravato l'inquinamento atmosferico e aumentato i rischi ambientali locali, invocando il diritto a un ambiente salubre come parte integrante dei diritti umani. Il TAR, dopo aver esaminato le argomentazioni, ha tuttavia deciso di respingere il ricorso e confermare l'autorizzazione per la costruzione dell'impianto, sostenendo che le procedure di valutazione dell'impatto ambientale erano state rispettate correttamente e che il progetto non violava i principi di protezione ambientale. Questo ha rappresentato una vittoria per la società proprietaria dell'impianto, ma ha sollevato anche dibattiti sulla necessità di una maggiore attenzione alle problematiche ambientali e al ruolo delle decisioni giuridiche in ambito di giustizia climatica. Anche se non è direttamente legato al cambiamento climatico, questo caso - seppur conclusosi negativamente - evidenzia l'uso crescente di azioni legali per garantire una maggiore responsabilità ambientale da parte dello Stato e delle aziende. Questi casi, in generale, rappresentano un fenomeno crescente in Italia e si inseriscono in un movimento più ampio di "climate litigation" a livello internazionale, volto a spingere i governi ad adottare misure concrete per mitigare gli effetti del cambiamento climatico.

(7) In particolare, per maggiori approfondimenti, si segnalano: a) *United Nations Environment Programme (UNEP) - Climate Justice: State of Play and Recommendations*, 2018 (si tratta di un *report* che analizza lo stato della giustizia climatica a livello globale, fornendo raccomandazioni per l'implementazione di politiche che proteggano le popolazioni vulnerabili dagli effetti del cambiamento climatico); b) *UN Human Rights Council - Analytical Study on the Relationship Between Climate Change and Human Rights*, 2009 (si tratta di uno studio commissionato dalle Nazioni Unite che fornisce una panoramica sui diritti umani nel contesto dei cambiamenti climatici, approfondendo la connessione tra vulnerabilità sociale e impatti ambientali); c) *Amnesty International - Climate Justice and Human Rights: Putting People at the Heart of Climate Action*, 2021 (importante *report* che evidenzia le implicazioni dei cambiamenti climatici sui diritti umani e propone linee guida per una giustizia climatica che metta al centro i diritti delle persone); d) *European Court of Human Rights - Environmental and Climate Change Cases: Selected Judgments*, 2023 (si tratta di una recentissima raccolta di sentenze della CEDU che riguardano questioni ambientali e cambiamenti climatici, utile per approfondire come la Corte ha trattato i temi legati alla giustizia climatica).

## Gestione ambientale

come anticipato - ha riconosciuto che alcuni articoli, in particolare l'art. 2 (diritto alla vita) e l'art. 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare), possono includere la protezione contro i danni ambientali. L'art. 6, che garantisce il diritto a un processo equo, viene applicato in casi riguardanti la partecipazione e la trasparenza delle decisioni ambientali. Negli ultimi anni, la Corte ha progressivamente riconosciuto che le conseguenze dei cambiamenti climatici possono violare i diritti umani, richiedendo agli Stati misure preventive per mitigare tali impatti. La Corte europea dei diritti dell'uomo, nel quadro della giustizia climatica, applica i principi della Convenzione per rispondere a nuove sfide, come l'azione legale contro gli Stati inadempienti rispetto agli impegni di riduzione delle emissioni. Riconoscendo che il cambiamento climatico ha effetti concreti e potenzialmente irreversibili sui diritti umani, la Corte ha stabilito la necessità di una protezione "effettiva e concreta" dei diritti delle persone vulnerabili. Attraverso le sue sentenze, la Corte ha incentivato gli Stati a considerare gli effetti a lungo termine delle loro politiche ambientali. Le decisioni della CEDU rafforzano il principio secondo cui la protezione dell'ambiente e la lotta al cambiamento climatico non sono solo questioni di politica interna, ma rientrano nell'ambito dei diritti umani. La giurisprudenza della Corte ha incentivato gli Stati membri a rivedere le proprie politiche ambientali per conformarsi agli standard dei diritti umani, considerando la necessità di mitigare i rischi ambientali come un dovere giuridico verso i propri cittadini. L'approccio della Corte favorisce l'evoluzione del diritto europeo verso una maggiore responsabilità in ambito ambientale, contribuendo a sviluppare una giustizia climatica che mette al centro i diritti fondamentali degli individui e delle comunità più esposte agli effetti negativi del cambiamento climatico. La giurisprudenza della Corte EDU contribuisce in modo significativo alla giustizia climatica, interpretando in modo innovativo i diritti fondamentali alla luce delle sfide ambientali contemporanee. Le sentenze non solo pongono obblighi concreti agli Stati, ma forniscono anche una base giuridica per futuri casi di responsabilità statale riguardo al cambiamento climatico, incoraggiando gli Stati a prendere misure preventive e a garantire trasparenza e partecipazione pubblica nelle decisioni che riguardano l'ambiente.

### La politica climatica svizzera alla prova dei diritti umani: inquadramento

Il caso *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*, deciso il 9 aprile 2024, trae origine da un ricorso (n. 53600/20) contro la Svizzera (8), presentato alla Corte europea dei diritti dell'uomo, ai sensi dell'art. 34 della Convenzione EDU, da alcuni ricorrenti; da un lato, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, un'associazione di diritto svizzero istituita per promuovere e attuare un'efficace protezione del clima per conto dei suoi membri, che sono più di 2.000 donne anziane (un terzo delle quali hanno più di 75 anni) e, dall'altro, quattro donne, tutte membri dell'associazione e di età superiore agli 80 anni, che lamentano problemi di salute che si aggravano durante le ondate di caldo, influenzando in modo significativo la loro vita, le loro condizioni di vita e il loro benessere. La maggiore delle quattro, nata nel 1931, morì nel corso del procedimento davanti alla Corte. Il 25 novembre 2016, ai sensi dell'art. 25a della legge federale sulla procedura amministrativa, le ricorrenti hanno presentato una richiesta al Consiglio federale e ad altre autorità svizzere per l'ambiente e l'energia, segnalando diverse lacune nel settore della protezione del clima e chiedendo una decisione sulle azioni da intraprendere (*Realakte*). Hanno inoltre invitato le autorità ad adottare le misure necessarie per raggiungere l'obiettivo 2030 fissato dall'accordo sul clima di Parigi nel 2015. Con decisione del 25 aprile 2017, il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) ha dichiarato irricevibile la richiesta, ritenendo che le ricorrenti perseguissero interessi pubblici generali e non fossero direttamente lese nei loro diritti e potessero quindi non essere considerate vittime. Inoltre, secondo il DATEC, lo scopo generale della richiesta delle ricorrenti era quello di ottenere una riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> a livello mondiale e non solo nelle loro immediate vicinanze. Il 27 novembre 2018 il Tribunale amministrativo federale ha respinto il ricorso delle ricorrenti, ritenendo che le donne sopra i 75 anni non fossero l'unico gruppo della popolazione colpito dal cambiamento climatico. Ha ritenuto che esse non avessero dimostrato che i loro diritti fossero stati lesi in modo diverso da quelli della popolazione generale. Con sentenza del 5 maggio 2020, il Tribunale federale ha respinto il ricorso del 21 gennaio 2019,

(8) Il presente contributo costituisce una riedizione, con approfondimenti ed adattamenti opportuni, al commento alla sentenza in esame curato da A. Scarcella, "Cambiamenti climatici: lo Stato

che non attua misure sufficienti viola la CEDU, in *IIQG - Il Quotidiano giuridico*, WKI, 16 aprile 2024.

ritenendo che le singole ricorrenti non fossero sufficientemente e direttamente colpite dalle presunte mancanze in termini di diritto alla vita ai sensi dell'art. 10 § 1 della Costituzione. (art. 2 della Convenzione europea), o del loro diritto al rispetto della vita privata e familiare, compreso il rispetto del proprio domicilio (art. 8), per far valere un interesse meritevole di protezione ai sensi dell'art. 25a della Legge federale sul procedimento amministrativo. Per quanto riguarda l'associazione ricorrente, il Tribunale federale, alla luce della sua constatazione riguardo alle singole ricorrenti, ha lasciato aperta la questione se fosse legittimata a presentare ricorso.

Rivolgendosi alla Corte di Strasburgo, le ricorrenti lamentavano diverse inadempienze da parte delle autorità svizzere nel mitigare gli effetti del cambiamento climatico - e in particolare l'effetto del riscaldamento globale - che, secondo loro, incide negativamente sulla loro vita, sulle condizioni di vita e sulla salute. Esse lamentavano che la Confederazione Svizzera non aveva adempiuto ai propri obblighi ai sensi della Convenzione di proteggere efficacemente la vita (art. 2) e di garantire il rispetto della loro vita privata e familiare, compreso il loro domicilio (art. 8). In questo contesto hanno lamentato che lo Stato non è riuscito a elaborare una legislazione adeguata e a mettere in atto misure adeguate e sufficienti per raggiungere gli obiettivi di lotta al cambiamento climatico, in linea con i suoi impegni internazionali. Esse lamentavano, inoltre, di non aver avuto accesso ad un tribunale ai sensi dell'art. 6 § 1 della Convenzione, sostenendo che i tribunali nazionali non avevano risposto adeguatamente alle loro richieste e avevano emesso decisioni arbitrarie che ledevano i loro diritti civili riguardo all'inadempimento dello Stato di intraprendere le azioni necessarie per contrastare gli effetti negativi del cambiamento climatico. Infine, le ricorrenti lamentavano la violazione dell'art. 13 (diritto ad un ricorso effettivo), sostenendo che non avevano a disposizione alcun ricorso interno effettivo per presentare le loro doglianze ai sensi degli artt. 2 e 8. Il ricorso veniva depositato dinanzi alla Corte europea dei Diritti dell'Uomo il 26 novembre 2020. Il 17 marzo 2021 il governo svizzero è stato informato del ricorso, con i quesiti della Corte. Allo stesso tempo, la Camera ha deciso di accordare priorità alla causa ai sensi dell'art. 41 del Regolamento della Corte. La sezione investita della causa ha rinunciato alla competenza a favore della Grande Camera il 26 aprile 2022. Il presidente della Corte ha deciso che, nell'interesse di una buona amministrazione della

giustizia, la causa dovesse essere attribuita alla stessa composizione, attesa la pendenza delle cause C. c. Francia (n. 7189/21) e D. A. e altri c. Portogallo e 32 altri (n. 39371/20), entrambe deferite alla Grande Camera. I governi di Austria, Irlanda, Italia, Lettonia, Norvegia, Portogallo, Romania e Slovacchia sono intervenuti nel procedimento scritto come terze parti, oltre ad altre persone/enti. Il governo irlandese e la Rete europea delle istituzioni nazionali per i diritti umani (ENNHRI) sono stati autorizzati a intervenire oralmente nel procedimento come terze parti. Un'udienza pubblica si è tenuta il 29 marzo 2023.

### **La soluzione offerta dalla Corte EDU: sì alla violazione**

La Corte di Strasburgo ha esordito rilevando che può trattare le questioni derivanti dal cambiamento climatico solo entro i limiti dell'esercizio della sua competenza ai sensi dell'art. 19 (*Istituzione della Corte*) della Convenzione, che consiste nel garantire il rispetto degli impegni assunti dalla Corte, le Alte Parti contraenti della Convenzione e dei suoi Protocolli. Allo stesso tempo, ha tenuto presente che un'azione statale inadeguata per combattere il cambiamento climatico ha esacerbato il rischio di conseguenze dannose e di conseguenti minacce al godimento dei diritti umani - minacce già riconosciute dai governi di tutto il mondo. La situazione attuale comporta quindi una situazione di rilievo. Condizioni, confermate dalle conoscenze scientifiche, che la Corte non poteva ignorare nel suo ruolo di organo giudiziario incaricato del rispetto dei diritti umani. La Corte ha ritenuto che sia un dato di fatto che esistono indicazioni sufficientemente attendibili dell'esistenza del cambiamento climatico di origine antropica, che esso costituisce una grave minaccia attuale e futura al godimento dei diritti umani garantiti dalla Convenzione, che gli Stati ne sono consapevoli e sono in grado di adottare misure per affrontarlo in modo efficace, che i rischi rilevanti dovrebbero essere inferiori se l'aumento della temperatura sarà limitato a 1,5 °C rispetto ai livelli preindustriali e se si interverrà con urgenza. Ha osservato che gli attuali sforzi di mitigazione globale non sono sufficienti per raggiungere tale obiettivo. Ha inoltre osservato che, mentre gli obblighi giuridici derivanti agli Stati dalla Convenzione si estendono agli individui attualmente in vita che, in un dato momento, rientrano nella giurisdizione di una data Parte contraente, è chiaro che le generazioni future rischiano di sopportare un peso sempre maggiore e gravoso delle

## Gestione ambientale

conseguenze degli attuali fallimenti e omissioni nella lotta al cambiamento climatico. In questo contesto, la Corte ha proceduto esaminando lo *status* di vittima delle singole ricorrenti, il diritto dell'associazione ricorrente di sottoporre un caso ad un tribunale (*locus standi*) e l'applicabilità degli artt. 2 e 8 della Convenzione. Per rivendicare lo *status* di vittima ai sensi dell'art. 34 della Convenzione nel contesto di denunce riguardanti il cambiamento climatico (9), la Corte ha ritenuto che i singoli ricorrenti debbano dimostrare di essere personalmente e direttamente colpiti dall'azione o dall'inerzia del governo. Ciò dipende da due criteri chiave:

- a) elevata intensità di esposizione del ricorrente agli effetti negativi del cambiamento climatico;
- b) necessità urgente di garantire la protezione individuale del ricorrente.

La Corte ha sottolineato che la soglia per stabilire lo *status* di vittima nei casi di cambiamento climatico è particolarmente elevata, poiché la Convenzione non ammette denunce di interesse pubblico generale (*actio popularis*). Dopo aver attentamente considerato la natura e la portata delle denunce delle singole ricorrenti e del materiale da loro presentato, il grado di verosimiglianza e/o probabilità degli effetti negativi del cambiamento climatico nel tempo, l'impatto specifico sulla vita, sulla salute o sul benessere di ciascun singolo ricorrente - considerando l'entità e la durata degli effetti dannosi, la portata del rischio (localizzato o generale) e la natura della vulnerabilità del ricorrente -, la Corte ha ritenuto che le quattro singole ricorrenti non soddisfacessero i criteri dello *status* di vittima ai sensi dell'art. 34 della Convenzione ed ha pertanto dichiarato irricevibili le loro doglianze. Per quanto riguarda la posizione delle associazioni, la Corte ha ritenuto che la particolarità del cambiamento climatico come preoccupazione comune dell'umanità e la necessità di promuovere la condivisione degli oneri tra generazioni rendevano opportuno prevedere il ricorso ad azioni legali da parte delle associazioni nell'ambito delle questioni climatiche. L'esclusione delle denunce di interesse pubblico generale (*actio popularis*) ai sensi della Convenzione richiede, tuttavia, che, affinché l'associazione ricorrente abbia il diritto di agire in nome dei

singoli e di presentare un ricorso a causa del presunto inadempimento di uno Stato affinché adotti misure adeguate a proteggerli dagli effetti dannosi dei cambiamenti climatici sulla loro vita e salute, deve rispettare una serie di condizioni delineate nella sentenza. Il diritto di un'associazione di agire per conto dei suoi membri o di altri individui interessati all'interno della giurisdizione interessata non è soggetto a un requisito separato che coloro per conto dei quali è stato avviato il caso soddisfino essi stessi i requisiti dello *status* di vittima per gli individui. Nelle circostanze del caso di specie, la Corte ha ritenuto che l'associazione ricorrente soddisfacesse i criteri pertinenti e avesse la necessaria legittimazione ad agire per conto dei suoi membri in questo caso. Ha inoltre ritenuto che l'art. 8 fosse applicabile alla sua denuncia. Alla luce della constatazione che l'art. 8 si applica alla denuncia dell'associazione ricorrente, la Corte ha deciso di non esaminare il caso dal punto di vista dell'art. 2. Ha osservato, tuttavia, che i principi sviluppati ai sensi di tale articolo sono, in larga misura, simili a quelli sviluppati ai sensi dell'art. 8. La Corte ha ritenuto che l'art. 8 della Convenzione sancisca il diritto degli individui ad una protezione effettiva da parte delle autorità statali dai gravi effetti negativi dei cambiamenti climatici sulla loro vita, salute, benessere e qualità della vita. In questo contesto, il dovere principale di uno Stato contraente è quello di adottare e applicare concretamente regolamenti e misure in grado di mitigare gli effetti futuri, esistenti e potenzialmente irreversibili, dei cambiamenti climatici. Questo obbligo deriva dalla relazione causale tra il cambiamento climatico e il godimento dei diritti della Convenzione, e dal fatto che l'oggetto e lo scopo della Convenzione, in quanto strumento per la protezione dei diritti umani, richiedono che le sue disposizioni siano interpretate e applicate in modo tale da garantire diritti concreti ed effettivi. La Corte ha sottolineato che è competente soltanto ad interpretare le disposizioni della Convenzione e dei suoi Protocolli. Tuttavia, ha osservato che, in linea con gli impegni internazionali assunti dagli Stati membri, in particolare nell'ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) (10) e l'accordo

(9) L'art. 34 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) riguarda la legittimazione a ricorrere alla Corte europea dei diritti dell'uomo. Esso stabilisce che gli individui, gruppi di individui o le organizzazioni non governative (ONG) possono presentare un ricorso direttamente alla Corte, purché abbiano subito una violazione dei diritti garantiti dalla Convenzione o dai suoi protocolli aggiuntivi. La Corte stabilisce che le persone o entità che ricorrono debbano aver esaurito tutte le vie giuridiche interne prima di

rivolgersi alla Corte. In sostanza, l'art. 34 conferisce ai singoli individui e alle ONG il diritto di adire la Corte, ma solo dopo aver cercato rimedi all'interno del loro sistema giuridico nazionale. Questo articolo è cruciale perché consente una partecipazione diretta alla giustizia internazionale, mettendo in evidenza l'importanza dei diritti individuali e della tutela giuridica.

(10) La Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC - *United Nations Framework Convention*

sul clima di Parigi del 2015 (11), e alla luce dei convincenti pareri scientifici forniti, in particolare, dal Gruppo intergovernativo sui cambiamenti

climatici (IPCC) (12), gli Stati devono mettere in atto le norme e le misure necessarie volte a prevenire un aumento delle concentrazioni di gas serra

*on Climate Change*) è un trattato internazionale adottato nel 1992 durante la Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo a Rio de Janeiro, noto anche come Summit della Terra. La Convenzione ha come obiettivo principale stabilire un quadro di azione internazionale per contrastare il cambiamento climatico. Gli aspetti chiave della Convenzione includono: a) Obiettivo di stabilizzare le concentrazioni di gas serra (l'UNFCCC cerca di prevenire un pericoloso cambiamento climatico mediante la stabilizzazione delle concentrazioni di gas serra nell'atmosfera a livelli che non interferiscano con il sistema climatico); b) Responsabilità differenziata (i paesi sviluppati sono considerati quelli con una maggiore responsabilità storica nelle emissioni di gas serra e, quindi, hanno l'obbligo di adottare politiche e misure più stringenti rispetto ai paesi in via di sviluppo); c) Meccanismi di finanziamento e supporto tecnologico (la Convenzione prevede misure di sostegno per i paesi in via di sviluppo, sia finanziario che tecnologico, per aiutarli a mitigarne gli effetti del cambiamento climatico). Nel 1997, l'UNFCCC ha portato all'adozione del Protocollo di Kyoto, che stabiliva impegni di riduzione delle emissioni per i paesi sviluppati, e nel 2015 all'Accordo di Parigi, che ha fissato obiettivi globali di contenimento dell'aumento delle temperature sotto i 2 °C rispetto ai livelli preindustriali. L'UNFCCC continua a essere un punto di riferimento centrale nelle politiche internazionali sul clima e nelle negoziazioni per affrontare i cambiamenti climatici globali. Per maggiori approfondimenti, si rinvia senz'altro alla lettura di D. Bodansky, *The UN Climate Change Regime: A Guide to the International Legal and Policy Framework*, Oxford University Press, 2010, che fornisce una panoramica completa del regime giuridico internazionale sul cambiamento climatico, inclusa la Convenzione UNFCCC, il Protocollo di Kyoto e l'Accordo di Parigi, lettura utile per comprendere la struttura e l'evoluzione del trattato; b) R. Falkner, "The Paris Agreement and the New Logic of International Climate Politics", in *International Affairs*, 92, 5, 2016, pagg. 1107-1125, articolo che esamina le implicazioni politiche e giuridiche dell'Accordo di Parigi nel contesto dell'UNFCCC, analizzando come il trattato evolva per rispondere ai cambiamenti globali e alle sfide del clima; c) UNFCCC Secretariat, *The Paris Agreement. United Nations Framework Convention on Climate Change*, 2015), ossia il testo ufficiale dell'Accordo di Parigi e della Convenzione UNFCCC, che offre un'analisi dettagliata dei suoi obiettivi e impegni, disponibile sul sito ufficiale dell'UNFCCC; d) J. T. Roberts, B.C. Parks, *A Climate of Injustice: Global Inequality, North-South Politics, and Climate Policy*, MIT Press, 2007, che esplora le dinamiche di giustizia globale e le disuguaglianze tra paesi sviluppati e in via di sviluppo nel contesto della politica climatica internazionale, con un focus particolare sull'UNFCCC; e) S. Bauer, M. Hübner, *International Climate Governance: A Multilateral Approach*, Cambridge University Press, 2017, che rappresenta un'analisi della *governance* internazionale sul cambiamento climatico e della politica dell'UNFCCC, esplorando le sue strutture di *decision-making*, i conflitti e le dinamiche interne; f) *Sustainable Development Goals and Climate Change: A UN System Approach*, United Nations, 2020, rapporto che esplora come l'UNFCCC interagisce con gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite e il ruolo della Convenzione nelle strategie globali contro il cambiamento climatico.

(11) L'Accordo di Parigi sul clima, adottato nel dicembre 2015 durante la 21ª Conferenza delle Parti della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (COP21), è un trattato internazionale che ha come obiettivo principale il contenimento del riscaldamento globale al di sotto di 2 °C rispetto ai livelli preindustriali, con l'aspirazione di limitare l'aumento della temperatura a 1,5 °C. I punti principali dell'Accordo di Parigi includono: a) Impegni di riduzione delle emissioni (ogni paese firmatario si è impegnato a stabilire i propri obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra, chiamati "Contribuzioni nazionali

determinate" (NDC). Questi obiettivi sono volontari e devono essere rivisti e potenziati ogni 5 anni); b) Transizione verso l'energia pulita (l'accordo promuove l'adozione di politiche e misure per ridurre le emissioni provenienti da fonti energetiche fossili e incentivare l'uso di energie rinnovabili); c) Finanziamento per i paesi in via di sviluppo (i paesi sviluppati hanno assunto l'impegno di fornire almeno 100 miliardi di dollari all'anno a partire dal 2020 per aiutare i paesi in via di sviluppo a mitigare e adattarsi ai cambiamenti climatici); d) Meccanismi di adattamento e resilienza (l'accordo riconosce la necessità di rafforzare la capacità di adattamento ai cambiamenti climatici, migliorando la resilienza delle comunità vulnerabili e dei sistemi ecologici); e) Monitoraggio e revisione (sono previsti meccanismi di monitoraggio per garantire che gli impegni presi dai paesi siano realizzati in modo trasparente e che le politiche siano adeguate per raggiungere gli obiettivi globali). L'Accordo di Parigi ha rappresentato un importante passo verso un'azione globale concertata contro il cambiamento climatico, puntando su una cooperazione internazionale e un impegno collettivo per evitare le catastrofiche conseguenze di un riscaldamento globale eccessivo. Per maggiori approfondimenti, si rinvia senz'altro a: a) D. Bodansky, "The Paris Climate Agreement: A New Hope?", in *American Journal of International Law*, 110, 2, 2016, pagg. 288-319, che rappresenta un'analisi giuridica dell'Accordo di Parigi, con un'attenzione particolare ai meccanismi di attuazione, alle ambizioni di riduzione delle emissioni e alla struttura di *governance* dell'accordo; b) A. Gillespie, "The Paris Climate Agreement: A Critical Assessment", in *Global Environmental Politics*, 16, 4, 2016, pagg. 12-31, studio che critica e analizza il contenuto e l'efficacia dell'Accordo di Parigi, mettendo in evidenza sia i suoi punti di forza che le sue debolezze, con particolare attenzione alla sua capacità di indurre cambiamenti concreti nella lotta al cambiamento climatico; c) S. Zhang, "The Paris Agreement and its Implications for Global Climate Governance", in *Journal of International Affairs*, 74, 2, 2020, pagg. 102-120, che fornisce una valutazione delle implicazioni dell'Accordo di Parigi per la *governance* globale del clima, esplorando i vari meccanismi che l'accordo promuove per la cooperazione internazionale nella lotta contro il cambiamento climatico; d) R.O. Keohane, D.G. Victor, "The Regime Complex for Climate Change", in *Perspectives on Politics*, 14, 1, 2016, pagg. 1-13, che, sebbene non esclusivamente focalizzato sull'Accordo di Parigi, analizza il "regime complesso" che circonda il cambiamento climatico a livello internazionale, discutendo le sfide della *governance* climatica globale e il ruolo centrale dell'Accordo di Parigi.

(12) Il Gruppo intergovernativo sui cambiamenti climatici (IPCC, *Intergovernmental Panel on Climate Change*) è un organismo scientifico internazionale istituito nel 1988 dalle Nazioni Unite (ONU) e dall'Organizzazione Meteorologica Mondiale (WMO). La sua missione principale è fornire informazioni scientifiche oggettive e valutazioni sui cambiamenti climatici, le loro cause, gli impatti e le possibili soluzioni. L'IPCC non svolge ricerche dirette, ma raccoglie, analizza e sintetizza le evidenze scientifiche provenienti da centinaia di esperti in tutto il mondo. I compiti principali dell'IPCC includono: a) Produzione di rapporti di valutazione (ogni cinque o sei anni, l'IPCC pubblica rapporti scientifici fondamentali, i cosiddetti "rapporti di valutazione", che analizzano lo stato attuale dei cambiamenti climatici, le loro cause e gli effetti; questi rapporti sono un punto di riferimento cruciale per le politiche globali sul cambiamento climatico); b) Piano di comunicazione e sensibilizzazione (l'IPCC svolge un ruolo educativo globale, informando i governi, i decisori politici e il pubblico generale sugli sviluppi più recenti in materia di scienza climatica); c) Valutazione delle politiche di mitigazione e adattamento (l'IPCC analizza le politiche climatiche mondiali, fornendo raccomandazioni su come ridurre le emissioni di gas serra e migliorare la resilienza agli impatti del cambiamento climatico). Tra i principali risultati

## Gestione ambientale

nell'atmosfera terrestre e un aumento della temperatura media globale oltre i livelli in grado di produrre effetti negativi gravi e irreversibili sui diritti umani ai sensi dell'art. 8. Il rispetto effettivo di tali diritti richiede che gli Stati adottino misure per ridurre i livelli di emissioni di gas serra, con l'obiettivo di raggiungere la neutralità climatica (13), in linea di principio entro i prossimi tre decenni. A questo proposito, gli Stati devono mettere in atto obiettivi e tempistiche pertinenti, che devono costituire parte integrante del quadro normativo nazionale, come base per le misure di mitigazione.

Per quanto riguarda la doglianza dell'associazione ricorrente in relazione alla Svizzera, la Corte ha constatato che vi erano state lacune critiche nel processo di attuazione del pertinente quadro normativo nazionale, inclusa l'incapacità da parte delle autorità svizzere di quantificare, attraverso un bilancio del carbonio o in altro modo, limitazioni nazionali sulle emissioni di gas serra (GHG). Inoltre, la Corte ha osservato che la Svizzera in precedenza non aveva rispettato i suoi precedenti obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra. Le autorità svizzere non hanno

agito in tempo e in modo adeguato a elaborare e attuare la legislazione e le misure pertinenti in conformità con i loro obblighi positivi ai sensi dell'art. 8 della Convenzione, che erano rilevanti nel contesto del cambiamento climatico. La Confederazione Svizzera ha quindi oltrepassato il proprio potere discrezionale ("margine di apprezzamento") e non avrebbe adempiuto i propri obblighi al riguardo. C'era stata quindi violazione dell'art. 8 della Convenzione.

La Corte ha poi ritenuto che l'art. 6 § 1 della Convenzione si applicasse alla doglianza dell'associazione ricorrente, nella parte in cui riguardava l'effettiva attuazione delle misure di mitigazione previste dalla normativa vigente, ribadendo la particolare rilevanza dell'azione collettiva nel contesto del cambiamento climatico. L'associazione ricorrente godeva dello *status* di vittima ai sensi di tale disposizione, mentre, per ragioni analoghe a quelle della valutazione ai sensi dell'art. 8, i singoli ricorrenti non lo avevano. La Corte ha riconosciuto che le decisioni dei tribunali nazionali avevano cercato di distinguere la questione della protezione individuale dalle denunce di interesse pubblico generale (*actio popularis*), poiché solo

raggiunti dall'IPCC, possiamo citare: a) il rapporto del 2007 che ha contribuito a rafforzare il consenso scientifico sul cambiamento climatico e che ha svolto un ruolo importante nell'influenzare le decisioni politiche, incluso il Premio Nobel per la Pace, che fu assegnato all'IPCC nel 2007 insieme all'ex vicepresidente degli Stati Uniti Al Gore; b) rapporti recenti (2021-2022) che hanno messo in evidenza l'urgenza di intervenire, sottolineando che le emissioni di gas serra continuano a crescere e che sono necessari sforzi significativi per limitare il riscaldamento globale a 1,5°C sopra i livelli pre-industriali, come previsto nell'Accordo di Parigi. Per approfondire ulteriormente, è possibile consultare il sito ufficiale dell'IPCC.

(13) La neutralità climatica, o emissioni nette zero, si riferisce all'obiettivo di bilanciare le emissioni di gas serra emesse con quelle rimosse dall'atmosfera, in modo da ridurre l'effetto serra complessivo e limitare l'impatto dei cambiamenti climatici. In pratica, significa che una persona, azienda, paese o organizzazione deve compensare le proprie emissioni di gas serra attraverso azioni come l'adozione di tecnologie verdi, l'aumento dell'efficienza energetica, la promozione di energie rinnovabili e la compensazione delle emissioni attraverso la riforestazione o altre soluzioni di sequestro del carbonio. Gli aspetti principali della neutralità climatica sono: a) Riduzione delle emissioni (la prima e più importante fase consiste nel ridurre le proprie emissioni di gas serra, in particolare quelle legate all'uso di combustibili fossili, all'agricoltura intensiva, ai trasporti, e alla produzione industriale); b) Compensazione delle emissioni residue (dopo aver ridotto al minimo possibile le emissioni, le organizzazioni e i paesi devono compensare le emissioni rimanenti; questo può avvenire investendo in progetti che riducono o assorbono CO<sub>2</sub>, come la riforestazione o tecnologie di cattura e stoccaggio del carbonio); c) Tecnologie di rimozione del carbonio (tecnologie come il *carbon capture and storage* (CCS) e le soluzioni naturali, come la piantumazione di alberi o il rafforzamento delle capacità degli oceani di assorbire carbonio, sono spesso utilizzate per raggiungere la neutralità). Si noti che l'Accordo di Parigi mira a mantenere l'aumento della temperatura globale ben al di sotto di 2 °C rispetto ai livelli preindustriali, cercando di limitare il riscaldamento a 1,5 °C. Per raggiungere questo obiettivo, la neutralità climatica è vista come un passo fondamentale, con molti paesi che si sono impegnati a raggiungere l'obiettivo di emissioni

nette zero entro il 2050. Molte aziende globali, come Google e Microsoft, ad esempio, hanno già adottato l'obiettivo di diventare neutrali dal punto di vista climatico. Anche numerosi paesi, tra cui l'Unione Europea e la Cina, hanno fissato obiettivi di neutralità climatica entro la metà del secolo. In sintesi, la neutralità climatica è un obiettivo cruciale per limitare l'impatto del cambiamento climatico globale, che richiede un impegno a lungo termine, una combinazione di politiche efficaci, tecnologie innovative e comportamenti responsabili. Per maggiori approfondimenti sul tema della neutralità climatica, si rinvia senz'altro a: a) N. Stern, *The Economics of Climate Change*, in *The Stern Review*, Cambridge University Press, 2007, rapporto che fornisce un'analisi approfondita dei costi e dei benefici economici della lotta al cambiamento climatico, sottolineando l'importanza della riduzione delle emissioni per evitare danni economici e ambientali su larga scala; l'idea di neutralità climatica emerge come parte della strategia globale per contenere il riscaldamento globale; b) IPCC - *Global Warming of 1.5°C: An IPCC Special Report*, Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), 2018, rapporto che esplora l'importanza di limitare l'aumento della temperatura globale a 1,5 °C e include discussioni sul raggiungimento della neutralità climatica per evitare i peggiori impatti dei cambiamenti climatici; il rapporto evidenzia l'urgenza di raggiungere l'obiettivo di emissioni nette zero entro la metà del secolo; c) UNFCCC - *The Climate Neutral Now Initiative*, United Nations Framework Convention on Climate Change, 2019, iniziativa dell'UNFCCC che offre una guida su come aziende, governi e individui possano avvicinarsi al raggiungimento della neutralità climatica, con strumenti per misurare, ridurre e compensare le proprie emissioni di gas serra; d) J. Rockström, et al., *"A Roadmap for Rapid Decarbonization"*, in *Science*, 355, 6331, 2017, pagg. 1269-1271, articolo scientifico che esplora le possibilità e le strategie per una rapida decarbonizzazione globale, fondamentale per raggiungere la neutralità climatica e limitare l'aumento della temperatura a livelli sicuri; e) S. Fankhauser et al., *"The Paris Agreement and the Global Climate Policy Landscape"*, in *Nature Climate Change*, 1, 10, 2020, pagg. 889-895, studio in cui si discute come l'Accordo di Parigi stabilisca un quadro per la neutralità climatica, analizzando le politiche che potrebbero aiutare i paesi a raggiungere l'obiettivo di emissioni nette zero.

la protezione dei diritti individuali era garantita ai sensi della sezione 25a della legge federale sulla procedura amministrativa. Tuttavia, la Corte ha ritenuto che il rigetto dell'azione legale dell'associazione ricorrente, prima da parte di un'autorità amministrativa, il DATEC, e poi da parte dei tribunali nazionali in due gradi di giurisdizione, costituiva un'ingerenza nel loro diritto di accesso ad un tribunale. La Corte ha ritenuto che i tribunali nazionali non avessero fornito ragioni convincenti sul motivo per cui non avevano ritenuto necessario esaminare la fondatezza delle denunce. Non erano riusciti a recepire e considerare le prove scientifiche convincenti riguardanti il cambiamento climatico e non avevano preso sul serio le denunce dell'associazione. Poiché non vi erano ulteriori vie legali o garanzie a disposizione dell'associazione ricorrente, o dei singoli ricorrenti/membri dell'associazione, la Corte ha ritenuto che vi fosse stata violazione dell'art. 6 § 1 della Convenzione. Considerate le sue conclusioni ai sensi dell'art. 6 § 1 della Convenzione, la Corte non ha ritenuto quindi necessario esaminare separatamente la doglianza dell'associazione ricorrente ai sensi dell'art. 13 della Convenzione. Va, infine, ricordato che quando la Corte constata una violazione della Convenzione, lo Stato ha l'obbligo giuridico di scegliere, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, le misure generali e/o, se del caso, individuali da adottare nel proprio ordinamento giuridico interno per porre fine alla

violazione accertata dalla Corte e porre rimedio alla situazione. In alcuni casi, la Corte ha ritenuto utile indicare il tipo di provvedimento - individuale e/o generale - che potrebbe essere adottato per porre fine alla situazione che ha dato luogo alla constatazione di violazione (art. 46 CEDU). Nel caso di specie, alla luce della complessità e della natura delle questioni in gioco, la Corte ha ritenuto che non potesse essere dettagliata o prescrittiva quanto alle eventuali misure da attuare per dare effettivamente esecuzione alla sentenza. Tenuto conto del potere discrezionale concesso allo Stato in questo settore, ha ritenuto che la Confederazione Svizzera, con l'assistenza del Comitato dei Ministri, fosse in una posizione migliore per valutare le misure concrete da adottare. Ha quindi lasciato al Comitato dei Ministri il compito di vigilare, sulla base delle informazioni fornite dallo Stato, sull'adozione delle misure volte a garantire che le autorità nazionali rispettino i requisiti della Convenzione, come chiarito in questa sentenza. La Corte ha ritenuto che la Confederazione Svizzera dovesse pagare all'associazione ricorrente, a titolo di equa soddisfazione *ex art. 41 CEDU*, la somma di 80.000 euro a titolo di spese. Non essendo stata avanzata alcuna richiesta di risarcimento danni, nessuna somma è stata riconosciuta a tale riguardo. Il giudice Eicke ha, infine, espresso un parere in parte dissenziente e in parte concordante, parere allegato alla sentenza (14).

(14) Qualche considerazione sulla posizione dissenziente del giudice Eicke, il quale si trova in una posizione in cui il disaccordo va ben oltre una semplice differenza nella valutazione delle prove o una minore differenza rispetto alla legge. Il disaccordo è di natura più fondamentale e, almeno in parte, tocca il cuore stesso del ruolo della Corte all'interno del sistema della Convenzione e, più in generale, del ruolo di una corte nel contesto delle sfide uniche e senza precedenti poste per l'umanità (incluso ma anche in tutte le nostre società) dai cambiamenti climatici di origine antropica. Il giudice dissenziente ritiene, a tal proposito, che la maggioranza in questo caso sia andata ben oltre quelli che egli considera, dal punto di vista del diritto internazionale, i limiti ammissibili dell'interpretazione evolutiva, avendo la Corte EDU ampliato inutilmente il concetto di status/posizione di "vittima" ai sensi dell'art. 34 della Convenzione e creato un nuovo diritto (ai sensi dell'art. 8 e, eventualmente, dell'art. 2) ad una "protezione effettiva" dalle autorità statali da gravi effetti negativi sulla loro vita, salute, benessere e qualità della vita derivanti dagli effetti dannosi e dai rischi causati dai cambiamenti climatici" e/o imposto un nuovo "dovere primario" per le Parti contraenti "ad adottare, e ad applicare efficacemente nella pratica, regolamenti e misure in grado di mitigare gli effetti futuri, esistenti e potenzialmente irreversibili, dei cambiamenti climatici" (§ 545), che copre sia le emissioni provenienti dalla propria giurisdizione territoriale nonché le "emissioni embedded" (ovvero quelle generate attraverso l'importazione di beni e il loro consumo): nessuno dei quali ha alcuna base nell'art. 8 o in qualsiasi altra disposizione o protocollo della Convenzione. Dunque, conclude il giudice dissenziente, le conclusioni raggiunte ai §§ 532-534 della sentenza avrebbero dovuto indurre la Corte a dichiarare questa parte del ricorso (ai

sensi degli artt. 2 e/o 8) irricevibile; rinviando le questioni sollevate in relazione alla presunta mancata adozione delle necessarie e/o opportune misure di mitigazione in relazione ai rischi derivanti dai cambiamenti climatici per un'opportuna fattispecie futura in cui i ricorrenti potrebbero dimostrare, facendo riferimento sia al test tradizionale che al test individuato nella sentenza, che erano "direttamente interessati" (o, ovviamente, nel contesto di una richiesta di parere consultivo ai sensi del Protocollo n. 16). Ad avviso del giudice Eicke, la maggioranza ha chiaramente "cercato di correre prima di poter camminare" e, in tal modo, è andata oltre ciò che era legittimo per la Corte EDU, in quanto la Corte ha il compito di vigilare "sul rispetto degli impegni assunti dalle Alte Parti Contraenti nella Convenzione" (art. 19) mediante "interpretazione e applicazione della Convenzione" (art. 32). Il timore è inoltre anche, avendo adottato l'approccio e giungendo alla conclusione che la maggioranza abbia, in effetti, dato la (falsa) speranza che il contenzioso e i tribunali possano fornire "la risposta" senza che ci sia, in effetti, qualsiasi prospettiva di contenzioso (soprattutto davanti alla Corte EDU), che acceleri l'adozione delle misure necessarie nella lotta contro il cambiamento climatico di origine antropica. Esiste, infatti, il rischio significativo che il nuovo diritto/obbligo creato dalla maggioranza (da solo o in combinazione con le norme permanenti molto ampliate per le associazioni) si riveli una distrazione sgradita e inutile per le autorità nazionali e internazionali, sia esecutive che legislative, in quanto distoglie l'attenzione dagli sforzi legislativi e negoziali in corso mentre parliamo per affrontare il problema - in generale accettato - della necessità di un'azione urgente. Non solo tali autorità dovranno ora valutare e, se ritenuto necessario, progettare e adottare (o far adottare) nuove "norme e misure in grado di mitigare gli effetti futuri

# Gestione ambientale

## Considerazioni conclusive

Il caso *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera* rappresenta una pietra miliare nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di giustizia climatica. In sintesi le riflessioni chiave che emergono da questa sentenza storica:

- a) anzitutto, il riconoscimento del legame tra clima e diritti umani, avendo la Corte stabilito che il cambiamento climatico può violare i diritti umani, in particolare il diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo), riconoscimento fondamentale perché lega direttamente le politiche climatiche alla protezione dei diritti umani;
- b) in secondo luogo, l'individuazione di obblighi positivi degli Stati in materia, atteso che la sentenza sottolinea che gli Stati hanno obblighi positivi nel proteggere i loro cittadini dagli effetti del cambiamento climatico, ciò implicando l'adozione di misure efficaci per ridurre le emissioni di gas serra e mitigare gli impatti climatici, dimostrando che l'inazione può essere considerata una violazione dei diritti umani;
- c) in terzo luogo, la legittimazione delle associazioni ambientaliste, avendo il caso visto come protagoniste la

*"KlimaSeniorinnen"*, un'associazione di donne anziane che ha sostenuto che il cambiamento climatico le colpisce in modo sproporzionato, e la Corte ha riconosciuto la legittimazione delle associazioni a presentare ricorsi in materia di diritti umani, ampliando così l'accesso alla giustizia per gruppi vulnerabili;

d) in quarto luogo, la fondamentale veste di precedente giuridico, atteso che la sentenza crea un precedente importante per futuri casi di giustizia climatica, posto che altri gruppi e individui in Europa possono ora fare riferimento a questa decisione per sostenere che le politiche climatiche inadeguate violano i loro diritti umani;

e) infine, non meno rilevante, è l'impatto sulle politiche nazionali che la sentenza comporta, posto che la decisione della Corte EDU obbliga la Svizzera a rivedere e migliorare le sue politiche climatiche, ciò che potrebbe avere un effetto domino, spingendo altri Paesi europei a rafforzare le loro misure per evitare simili condanne. In sintesi, il caso "svizzero" non solo rafforza il legame tra giustizia climatica e diritti umani, ma stabilisce anche un quadro giuridico che può essere utilizzato per promuovere azioni climatiche più ambiziose e inclusive.

---

esistenti e potenzialmente irreversibili del cambiamento climatico", ma esiste anche un rischio significativo che ora saranno coinvolte in un contenzioso su quali regolamenti e misure abbiano adottato (sia di conseguenza che in modo indipendente) o su

come tali regolamenti e misure siano stati applicate nella pratica e, laddove un ricorrente abbia avuto successo, processi di esecuzione lunghi e incerti in relazione ad eventuali giudizi.

Illeciti ambientali

# Omessa bonifica di siti inquinati e inosservanza dell'ordine sindacale di rimozione dei rifiuti

Vincenzo Paone (\*)

## Novità dalla Cassazione sul delitto di omessa bonifica

A quasi dieci anni dall'entrata in vigore della legge n. 68/2015, la Cassazione (1) si pronuncia sulla distinzione tra il delitto di cui all'art. 452-terdecies cod. pen. e la contravvenzione di cui all'art. 255, comma 3, D.Lgs. n. 152/2006.

La sentenza si segnala perché la dottrina, formatasi in materia di ecodeletti, nell'esaminare questo articolo del codice penale si è soffermata soprattutto sulla coesistenza, altamente problematica, del nuovo delitto con la contravvenzione di cui all'art. 257, D.Lgs. n. 152/2006 (2), tralasciando dunque di approfondire la questione trattata dalla Suprema Corte.

Per la verità, vi è stato chi (3) ha suggerito, sul punto, una soluzione *tranchant* e cioè che, in base al principio di specialità di cui all'art. 15 cod. pen., il delitto di omessa bonifica non troverà applicazione in tutti quei casi in cui esista altra norma ambientale in cui sia già previsto e distintamente disciplinato un autonomo obbligo di ripristino ambientale, con la correlativa sanzione, come nel caso di inottemperanza all'ordine sindacale di rimozione dei rifiuti abbandonati ex artt. 192 e 255, D.Lgs. n. 152/2006.

In termini analoghi, altra dottrina (4), riflettendo sul problema del coordinamento tra il nuovo delitto e l'art. 255, comma 3, D.Lgs. n. 152/2006, ha dapprima rilevato che l'art. 452-terdecies cod. pen. non si applica solo se il fatto costituisce "più grave reato" e non se, invece, costituisce reato meno grave, quale è quello contravvenzionale, e ha poi concluso che "in mancanza di altri criteri espressi forniti dal legislatore, la soluzione non può che essere, ai sensi dell'art. 15 c.p., quella della prevalenza della norma speciale su quella generale, da verificarsi caso per caso".

La tesi appena riassunta non è stata accolta dalla Cassazione come vedremo più avanti. Ma prima di ogni altra considerazione, è necessario focalizzare l'attenzione sui profili essenziali della nuova fattispecie penale (5).

## Portata dei termini evocati dalla norma incriminatrice: la bonifica

La norma punisce chi "non provvede alla bonifica, al ripristino o al recupero dello stato dei luoghi". Il disvalore della fattispecie è dunque incentrato sulla mancata esecuzione delle opere elencate che hanno la finalità di risanare i siti contaminati.

(\*) Già magistrato presso la Procura della repubblica di Asti.

(1) Cass. pen., sez. III, 7 agosto 2024, ud. 29 maggio 2024, n. 31117 - Pres. Ramacci - Est. Mengoni - P.M. (conc. diff.) - Ric. D.C.

(2) V., tra i vari autori, Ruga Riva, *La nuova disciplina dei delitti ambientali*, in Palazzo-Paliero (diretto da), *Trattato teorico pratico di diritto penale*, Vol. XI, *Reati contro l'ambiente e il territorio*, Torino, 2019, 116-119, per il quale "L'art. 452-terdecies, rubricato 'Omessa bonifica', prevede una fattispecie penale ulteriore rispetto alla figura contravvenzionale di omessa bonifica contemplata dall'art. 257 d.lgs. n. 152/2006 ... Convivono insomma nell'ordinamento due ipotesi di omessa bonifica, l'una contravvenzionale e l'altra delittuosa, i cui confini, come vedremo, sono piuttosto problematici. La fattispecie in commento è per molti altri versi più ampia di quella prevista dall'art. 257 d.lgs. n. 152/2006: contempla infatti non solo l'omessa bonifica disposta dall'autorità amministrativa (all'esito della procedura di cui agli artt. 242 ss. d.

lgs. n. 152/2006), ma anche (diversamente dall'art. 257 d.lgs. n. 152/2006) dal giudice o dalla legge; incrimina inoltre, in aggiunta, l'omesso ripristino e l'omesso recupero dello stato dei luoghi, sia ove disposto dalla p.a., sia ove imposto per ordine del giudice o per legge... D'altro canto, sul piano soggettivo, la nuova fattispecie è punita solo a titolo di dolo, mentre quella contravvenzionale è ovviamente punibile anche se realizzata con colpa".

(3) Prati, "Il reato di omessa bonifica ex art. 452-terdecies: una norma problematica di dubbia giustizia sostanziale", in questa *Rivista*, 2017, pag. 24.

(4) Amendola, "Il nuovo delitto di 'omessa bonifica': primi appunti", in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it), 30 ottobre 2015.

(5) Per quanto non trattato in questo contributo, si rinvia a Prati, cit.; v., da ultimo, Aceto, *Art. 452-terdecies. Omessa bonifica*, voce del *Codice dell'ambiente*, a cura di S. Nespor - L. Ramacci, Milano, 2022, pagg. 395-401.

# Inquinamento

L'intervento legislativo non brilla per accuratezza e precisione soprattutto in relazione alla delimitazione dei menzionati termini che descrivono la condotta tipica (6) e perciò per la definizione di quelle espressioni attingiamo ad altre fonti, a cominciare dal D.Lgs. n. 152/2006, che in effetti si occupa della "bonifica" e del "ripristino", mentre nulla dice sul "recupero".

Questo rilievo, peraltro, rappresenta una vistosa criticità della nuova incriminazione: aderendo al pensiero della dottrina (7), si può però convenire sul fatto che "tanto il recupero che il ripristino dello stato dei luoghi hanno pacificamente finalità riparatorie e mentre il secondo termine è riferito alla riconduzione dei luoghi al loro stato originario, riportandoli nelle stesse condizioni nelle quali si trovavano prima dell'azione delittuosa, il 'recupero' implica un risultato diverso e di minore effetto, che pur non raggiungendo il risultato di ristabilire l'integrità e le funzionalità originarie dei luoghi, ne elimina comunque il degrado restituendoli all'uso".

Superata questa prima difficoltà, un dubbio si può ravvisare sul fatto se i termini bonifica, recupero e ripristino indichino condotte materiali diverse l'una dall'altra.

Infatti, in dottrina (8) è stata avanzata la tesi che attribuisce alle tre espressioni il medesimo significato sostanziale di "bonifica" con gli evidenti riflessi sulla sfera di applicazione della fattispecie di cui all'art. 452-terdecies cod. pen. destinata quindi a punire soltanto chi non esegua la bonifica dei luoghi inquinati, senza riferimento alle altre operazioni pur citate nell'articolo.

Premesso che la norma configura un reato a fattispecie alternative, sicché per integrare l'illecito è sufficiente realizzarne anche una sola, mentre la loro realizzazione congiunta comporta l'assorbimento delle diverse condotte in un unico delitto, riteniamo, in disaccordo con l'opinione prima riportata, che le operazioni di risanamento del sito menzionate dall'art. 452-terdecies cod. pen. vadano debitamente distinte.

In primo luogo, si deve considerare la definizione di "bonifica" (l'unica esistente) contenuta nell'art. 240, lett. p), D.Lgs. n. 152/2006, e cioè "l'insieme degli interventi atti ad eliminare le fonti di inquinamento e le sostanze inquinanti o a ridurre le concentrazioni

delle stesse presenti nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee ad un livello uguale o inferiore ai valori delle concentrazioni soglia di rischio (CSR)". Ne deriva che il reato di cui all'art. 452-terdecies cod. pen., quando si riferisce alla bonifica, non può che rinviare all'ipotesi sopra riportata dovendo così escludersi che il delitto possa trovare applicazione non solo quando sia stato accertato il mero superamento delle CSC, a seguito del quale il sito si definisce solo "potenzialmente contaminato" e non ancora "contaminato", ma anche quando ad essere omessi siano altri obblighi posti a carico dell'inquinatore ai sensi dell'art. 242 ss., D.Lgs. n. 152/2006, quali ad esempio l'omessa comunicazione della situazione di inquinamento rilevata, la mancata adozione di misure di prevenzione o di messa in sicurezza d'emergenza, trattandosi di comportamenti esclusi dal tenore letterale dell'art. 452-terdecies cod. pen.

## Il ripristino dello stato dei luoghi

Passiamo ora alla nozione di ripristino. In questo caso, non si riscontra la stessa univocità definitoria (e conseguente certezza applicativa) che abbiamo visto a proposito della bonifica, ma si registrano due diverse (anche se analoghe) definizioni.

La prima è quella dettata dall'art. 240, lett. q), D.Lgs. n. 152/2006, collocata nella parte IV del D.Lgs. n. 152/2006, dedicata alla "Gestione dei rifiuti ed alla bonifica dei siti contaminati": costituiscono "ripristino e ripristino ambientale" "gli interventi di riqualificazione ambientale e paesaggistica, anche costituenti complemento degli interventi di bonifica o messa in sicurezza permanente, che consentono di recuperare il sito alla effettiva e definitiva fruibilità per la destinazione d'uso conforme agli strumenti urbanistici".

La seconda definizione è contenuta nella parte VI, D.Lgs. n. 152/2006 contenente le "Norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente": ai sensi dell'art. 302, comma 9, "per 'ripristino', anche 'naturale', s'intende: nel caso delle acque, delle specie e degli habitat protetti, il ritorno delle risorse naturali o dei servizi danneggiati alle condizioni originarie; nel caso di danno al terreno, l'eliminazione di qualsiasi rischio di effetti nocivi per la salute umana e per la integrità ambientale. In ogni caso il ripristino deve consistere nella riqualificazione del sito e del suo

(6) Peraltro, proprio perché siamo di fronte ad un reato omisivo, la formulazione dell'obbligo di agire doveva invece essere improntata alla massima determinatezza e tassatività.

(7) Ramacci, "Prime osservazioni sull'introduzione dei delitti contro l'ambiente nel codice penale e le altre disposizioni della

legge 22 maggio 2015 n. 68", in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it), 8 giugno 2015.

(8) Iagnemma, *Il delitto di omessa bonifica*, in *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, (diretto da Cornacchia-Pisani), 2018, pag. 297.

ecosistema, mediante qualsiasi azione o combinazione di azioni, comprese le misure di attenuazione o provvisorie, dirette a riparare, risanare o, qualora sia ritenuto ammissibile dall'autorità competente, sostituire risorse naturali o servizi naturali danneggiati". Come è stato osservato (9), "la duplice definizione di ripristino potrebbe spiegarsi alla luce della stratificazione normativa sottostante alla vigente versione del TUA. La parte IV appare infatti nucleo più antico dell'attuale codice dell'ambiente: norme in tema di gestione dei rifiuti, di bonifica e di ripristino ambientale erano già contenute nel d.lgs. c.d. 'Ronchi' n. 22/1997 ... La parte VI del TUA, ed in particolare il titolo II di quest'ultima, in materia di Prevenzione e ripristino ambientale, pare invece costituire un 'livello stratigrafico' più recente, ovvero l'attuazione della Direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale".

A questo punto, il problema che ci poniamo è se l'art 452-terdecies cod. pen. abbia recepito una sola delle due nozioni o se vi siano elementi per ritenere che la norma faccia riferimento ad entrambe le definizioni. La risposta si ricava dall'art. 452-duodecies cod. pen. (10) la cui rubrica è "Ripristino dello stato dei luoghi": la disposizione prevede, nel comma 1, che "Quando pronuncia sentenza di condanna ovvero di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'art. 444 del codice di procedura penale per taluno dei delitti previsti dal presente titolo, il giudice ordina il recupero e, ove tecnicamente possibile, il ripristino dello stato dei luoghi" e nel comma 2 che "Al ripristino dello stato dei luoghi di cui al comma precedente si applicano le disposizioni di cui al titolo II della parte sesta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in materia di ripristino ambientale".

Il rinvio alla parte VI, D.Lgs. n. 152/2006 (e non alla parte IV) assume un senso pregnante tenendo conto di questi rilievi.

In primo luogo, nella parte IV, D.Lgs. n. 152/2006 (e nei relativi allegati) non è specificamente disciplinato un procedimento di ripristino dello stato dei luoghi distinto - anche nei presupposti (11) - rispetto a quello di bonifica (12).

In secondo luogo, il ripristino, considerato nel titolo II della parte VI, D.Lgs. n. 152/2006 da un lato

consegue all'accertamento del danno ambientale definito dal comma 1, art. 300, D.Lgs. n. 152/2006 come qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima. Dall'altro lato, ricomprende "le misure più appropriate cui attenersi per garantire la riparazione del danno ambientale" (cfr. Allegato 3, parte VI, D.Lgs. n. 152/2006).

Alla luce di queste osservazioni, si può ritenere che il ripristino dello stato dei luoghi, evocato dall'art. 452-duodecies cod. pen., costituisca un intervento di riparazione autonomo rispetto alle operazioni di bonifica disciplinate dal titolo V della parte IV. Ne consegue che l'art. 452-terdecies cod. pen. è integrato dalla mancata adozione di una delle procedure rispettivamente previste dal titolo V, parte IV oppure dal titolo II, parte VI del D.Lgs. n. 152/2006, relativi alla bonifica e alla riparazione del danno ambientale.

Infine, quanto al recupero dello stato dei luoghi, riprendendo quanto si è già osservato, il concetto va inteso nel senso di comprendere gli interventi di ripristino c.d. minimali ed essenziali, perché consistenti nell'eliminazione dell'agente inquinante, ma meno complessi, dal punto di vista tecnico, rispetto alle procedure di ripristino che consistono - oltre che nell'eliminazione dell'inquinante - anche nella riattivazione delle componenti ambientali distrutte o irrimediabilmente compromesse.

### Altre ipotesi di ripristino dello stato dei luoghi

L'analisi svolta non può dirsi conclusa se non affrontassimo un ulteriore tema che ci porta dritti al cuore del problema esaminato dalla Suprema Corte nella sentenza in commento.

Infatti, la normativa conosce altri obblighi di ripristino dello stato dei luoghi.

Da un lato, si pone l'art. 255, comma 3, D.Lgs. n. 152/2006, che punisce chi non ottemperi all'ordinanza emessa dal Sindaco a norma dell'art. 192, comma 3, con cui si intima a chi abbia abbandonato o depositato in modo incontrollato rifiuti ovvero immessi nelle acque superficiali o sotterranee di procedere alla loro rimozione, all'avvio a recupero o smaltimento ed al ripristino dello stato dei luoghi.

Dall'altro lato, vi sono altre disposizioni che prevedono, quale sanzione accessoria alla condanna,

(9) Di Landro, "Gli obblighi di bonifica e di ripristino ambientale. i soggetti e le responsabilità omissive", in *Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Ambiente*, 4, 2022, pag. 28.

(10) Facente parte come l'art. 452-terdecies della riforma di cui alla legge n. 68/2015.

(11) Ad esempio, il ripristino non è subordinato al superamento di predefiniti valori tabellari.

(12) Infatti, non a caso, in varie disposizioni, i due termini sono menzionati assieme, proprio per evidenziare che la bonifica è la procedura principale cui accede quella del ripristino.

# Inquinamento

“obblighi di bonifica o di ripristino dello stato dei luoghi”: si tratta dell’art. 29-*quaterdecies*, comma 1, ultima parte (13); dell’art. 256, comma 3 (14), art. 256-*bis*, commi 1 e 5 (15).

Senza dimenticare l’art. 257, che pure si occupa della bonifica dei siti contaminati, in relazione al quale sono sorti i maggiori problemi di coordinamento tra norme. In questa sede, l’argomento non verrà trattato perché estraneo al tema centrale che vogliamo approfondire (16).

Infine, una menzione a parte riguarda il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti già punito dall’art. 260, comma 4, D.Lgs. n. 152/2006 che stabiliva che il giudice, con la sentenza di condanna o di patteggiamento, “ordina il ripristino dello stato dell’ambiente”. Come si sa, la fattispecie è stata trasposta nel codice penale sotto l’art. 452-*quaterdecies* cod. pen. mantenendo, nel suo comma 4, la stessa formulazione. Non vi è dubbio, perciò, che l’inottemperanza agli obblighi imposti dal giudice in questa ipotesi sia punibile in forza del nuovo delitto di omessa bonifica.

Prima di soffermarci sul principio elaborato dalla Cassazione con specifico riferimento al rapporto tra l’art. 452-*terdecies* cod. pen., e la contravvenzione di cui all’art. 255, comma 3, D.Lgs. n. 152/2006, riteniamo opportuno chiederci, in linea generale, se il ripristino evocato dalle disposizioni speciali contenute nel D.Lgs. n. 152/2006, al di là dell’identità di lemma, corrisponda o meno a quello cui invia l’art. 452-*duodecies*, cod. pen.

La risposta è negativa non solo perchè le disposizioni del D.Lgs. n. 152/2006 sono precedenti alla modifica del codice penale, ma per la ben più rilevante ragione che la norma codicistica dispone che il ripristino dello stato dei luoghi sia ordinato dal giudice “per taluno dei delitti previsti dal presente titolo”, vale a dire soltanto per i nuovi ecodelitti, il ch  esclude che possa estendersi anche alle disposizioni speciali contenute nel decreto del 2006.

Una conferma di questo ragionamento proviene dall’art. 239, comma 2, lett. a), D.Lgs. n. 152/2006 che,

nello stabilire che le disposizioni del titolo V, parte IV (dedicata alla bonifica di siti contaminati) non si applicano all’abbandono dei rifiuti, dispone che, qualora, a seguito della rimozione dei rifiuti abbandonati o depositati in modo incontrollato, si accerti il superamento dei valori di attenzione (17), si dovr  procedere alla caratterizzazione dell’area per gli eventuali interventi di bonifica e ripristino ambientale (18). Pertanto, alla scoperta di rifiuti abbandonati possono attivarsi due tipologie di attivit . La prima, immediata, di rimozione dei rifiuti per prevenire il possibile trasferimento degli inquinanti nelle matrici ambientali. La seconda, eventuale e successiva, di avvio della caratterizzazione, e quindi del procedimento *ex artt.* 242 ss. Per chiarezza,   sufficiente fare l’ipotesi in cui vengano abbandonati in un’area bidoni sigillati, contenenti rifiuti nocivi per l’ambiente che tuttavia restano all’interno dei contenitori, rispetto al caso in cui il rifiuto defluisca sul terreno che viene cos  pi  o meno intensamente contaminato, rendendo necessaria, oltre alla rimozione, anche l’esecuzione di interventi di *restitutio in integrum* del sito.

Perci , al definitivo, nel D.Lgs. n. 152/2006 la sanzione del ripristino consegue alla semplice alterazione/modificazione dello stato dei luoghi, senza che sia richiesto un pregiudizio ambientale concreto ed attuale oggetto di previsione nel titolo V, parte IV (in associazione alla bonifica) oppure nel titolo II, parte VI, D.Lgs. n. 152/2006.

La diversa entit  degli effetti sull’ambiente derivanti dall’omessa esecuzione dell’una o dell’altra procedura di ripristino, giustifica, sul piano logico, che la pi  grave fattispecie delittuosa di cui all’art. 452-*terdecies* cod. pen. si debba applicare solo nei casi pi  gravi di omesso ripristino.

## La soluzione proposta dalla Cassazione

Alla luce dell’illustrazione degli aspetti salienti della fattispecie penale, possiamo accostarci alla sentenza in commento: nella specie, l’imputato, condannato

(13) La norma dispone che “Se l’esercizio non autorizzato riguarda una discarica, alla sentenza di condanna o alla sentenza emessa ai sensi dell’articolo 444 del codice di procedura penale, consegue la confisca dell’area sulla quale   realizzata la discarica abusiva, se di propriet  dell’autore o del partecipante al reato, fatti salvi gli obblighi di bonifica o di ripristino dello stato dei luoghi”.

(14) L’articolo stabilisce che alla sentenza di condanna o di patteggiamento per discarica abusiva, consegue la confisca dell’area “fatti salvi gli obblighi di bonifica o di ripristino dello stato dei luoghi”.

(15) La norma prevede che, in caso di combustione illecita di rifiuti, “il responsabile   tenuto al ripristino dello stato dei luoghi

...” e che alla sentenza di condanna o di patteggiamento consegue la confisca dell’area “fatti salvi gli obblighi di bonifica e ripristino dello stato dei luoghi”.

(16) V. in proposito Iagnemma, *Il delitto di omessa bonifica*, cit., pagg. 303-306. Sull’art. 257, D.Lgs. n. 152/2006, v., da ultimo, Noviello, *Bonifica dei siti contaminati. Profili penali*, voce del *Codice dell’ambiente*, a cura di S. Nespor - L. Ramacci, Milano, 2022, pag. 1353 ss.

(17) Corrispondono alle CSC.

(18) La bonifica di cui all’art. 242, D.Lgs. n. 152/2006 non   necessariamente riferita alla gestione o all’abbandono dei rifiuti, bens    connessa all’esercizio di attivit  potenzialmente dannose per l’ambiente, in attuazione del principio “chi inquina paga”.

per il delitto di cui all'art. 452-terdecies cod. pen., quale responsabile dell'omessa bonifica del sito, era stato destinatario di un'ordinanza emessa ai sensi dell'art. 192, comma 3, D.Lgs. n. 152/2006 nella quale era esplicitata la necessità del ripristino dello stato dei luoghi, "liberando le aree da tutti i rifiuti presenti ed avviarli al recupero o allo smaltimento secondo la loro natura e nel rispetto della normativa vigente, e che tali operazioni vengano precedute da un piano preliminare di indagini chimiche del suolo e del sottosuolo, finalizzato alla ricerca di eventuali sostanze inquinanti nelle matrici ambientali" (19). Particolare attenzione va rivolta alla circostanza che, al momento dell'emissione del provvedimento, non era stato riscontrato un evento potenzialmente in grado di inquinare il sito.

Orbene, la sentenza ha prima di tutto rilevato che gli artt. 452-terdecies cod. pen. e 255, comma 3, D.Lgs. n. 152/2006, contengono disposizioni ispirate alla medesima *ratio*, tesa a sanzionare comportamenti omissivi tenuti in presenza di (e nonostante) un obbligo di natura pubblicistica di segno positivo, avente ad oggetto attività di recupero e di ripristino e, nel solo caso del delitto, anche di bonifica, a fronte di precedenti comportamenti lesivi - o potenzialmente lesivi - del bene tutelato, quale l'integrità dell'ambiente.

Nonostante la comune identità ispiratrice, ciascuna delle due disposizioni mantiene tuttavia un proprio spazio operativo: l'elemento distintivo tra i due reati si riscontra nella condotta violativa a presupposto dell'ordine impartito, nonché negli effetti di questa, con particolare riguardo alla sua potenzialità inquinante.

L'art. 452-terdecies cod. pen., richiede "a monte" una condotta che - qualificabile o meno come abbandono - presenti, comunque, un elemento aggiuntivo e caratterizzante, ossia una potenzialità inquinante, tale da imporre l'adozione delle procedure di cui agli artt. 239 ss., D.Lgs. n. 152/2006 in tema di bonifica.

L'art. 452-terdecies cod. pen., pertanto, presuppone che l'obbligo non ottemperato segua il verificarsi di un evento potenzialmente in grado di inquinare il sito con la conseguenza che l'ambito di applicazione della contravvenzione di cui all'art. 255, comma 3, D.Lgs. n. 152/2006 è ristretto alle sole condotte di abbandono dalle quali non derivi un evento di quella natura.

Condividiamo la decisione della Suprema Corte perché è coerente con la nostra ricostruzione del sistema

in cui, per l'appunto, si fa leva sul fatto che il delitto trovi applicazione soltanto quando il pregiudizio all'ambiente sia effettivo e concreto. Riteniamo che con questo stesso criterio sia possibile risolvere il problema del coordinamento del delitto di omessa bonifica con le disposizioni del D.Lgs. n. 152/2006 in cui si pone a carico del contravventore anche il ripristino dello stato dei luoghi.

Un passaggio della sentenza merita tuttavia una riflessione. Invero, la Corte fa riferimento, per differenziare il delitto dalla contravvenzione, alla "potenzialità inquinante, tale da imporre l'adozione delle procedure di cui agli artt. 239 ss., D.Lgs. n. 152/2006 in tema di bonifica".

Come abbiamo già visto *retro*, il procedimento di bonifica prende le mosse non in presenza di un evento potenzialmente in grado di inquinare il sito, ma soltanto dopo che sia stata effettuata, con esito positivo, la procedura di analisi del rischio sito specifica per la determinazione delle concentrazioni soglie di rischio (CSR).

Crediamo però che l'affermazione della Cassazione possa essere considerata una mera imprecisione che non spiega alcun effetto sul merito della questione principale decisa in questa occasione.

Infatti, non vi è dubbio che la situazione di inquinamento, che precede l'ordine di bonifica/ripristino inattuato, rappresenti un pericolo concreto e attuale di contaminazione della matrice ambientale a differenza di quanto si verifica nella più "semplice" ipotesi di abbandono di rifiuti sicché il principio dettato dalla Corte, e cioè che il campo di applicazione dell'art. 255, comma 3, D.Lgs. n. 152/2006 è definito dalle condotte dalle quali non derivi un evento potenzialmente inquinante, mantiene intatta la sua portata.

Suscita, invece, perplessità l'ulteriore affermazione che "il riferimento al "ripristino o al recupero dello stato dei luoghi" contenuto nell'art. 452-terdecies cod. pen. deve invece intendersi misurato soltanto su quegli interventi che della bonifica costituiscono complemento". In effetti, se è vero che nella procedura di bonifica attivata ai sensi dell'art. 242 ss., D.Lgs. n. 152/2006 l'attività di ripristino dello stato dei luoghi è complementare alla bonifica, è altrettanto vero che, nella procedura messa in atto ai sensi del titolo II, parte VI, il ripristino ha un ruolo centrale per cui siamo dell'idea che nell'ipotesi di omessa attuazione delle operazioni volte a riparare il danno ambientale la fattispecie codicistica possa essere applicata senza problemi.

(19) La giurisprudenza ha ritenuto legittima l'ordinanza di rimozione di rifiuti abbandonati che contenga al suo interno anche

l'ordine di caratterizzazione dell'area interessata: v. TAR Lombardia I, n. 114/2020 e n. 523/2020.

# Inquinamento

## Ordine di ripristino emesso dalla pubblica autorità e responsabilità dell'inquinamento

La sentenza offre lo spunto per chiederci se il soggetto attivo del reato di cui all'art. 452-terdecies, cod. pen. debba necessariamente essere il responsabile della contaminazione del sito da risanare.

È stato osservato in dottrina (20) che, se si ipotizza che il responsabile del delitto di omessa bonifica possa essere anche chi non ha dato causa all'inquinamento, "si finirebbe per far discendere la penale responsabilità dell'omittente da un obbligo originariamente gravante sull'autore della contaminazione: si configurerebbe, cioè, una sorta di responsabilità 'da posizione' in palese contrasto, oltretutto con il principio di colpevolezza vigente nel nostro ordinamento, con quello di matrice europea secondo cui è tenuto alla riparazione solo chi ha cagionato il danno ambientale ('chi inquina paga')".

Anche se pensiamo che tendenzialmente la persona destinataria dell'obbligo di attivarsi debba essere colui che ha cagionato il danno all'ambiente, nondimeno siamo dell'idea che la questione vada risolta caso per caso tenendo anche conto che l'art. 452-terdecies cod. pen. fissa tre fonti dell'obbligo di attivarsi.

La legge: l'individuazione del soggetto obbligato ad agire prescinde dal rispetto del binomio inquinatore/bonificatore derivando direttamente dalla scelta compiuta in sede legislativa; invero, nel caso considerato dall'art. 250, comma 1 (21), è pacifico che gli organi pubblici siano obbligati ad intervenire (22) anche se non sono i responsabili della contaminazione.

L'ordine del giudice: il soggetto obbligato al ripristino o al recupero dello stato dei luoghi ordinariamente è chi ha inquinato il sito sottoposto a processo per questa ragione. Un problema potrebbe però sorgere allorquando la persona fisica, "organo" dell'ente o della società responsabile dell'inquinamento, che materialmente ha posto in essere la condotta inquinante, dovesse dismettere la carica prima di aver eseguito (o portato a termine) l'ordine di bonifica/

ripristino gravante a livello formale sull'ente. All'amministratore subentrante, può essere contestata la fattispecie di omessa bonifica? Secondo noi, ciò è possibile perché tale soggetto ha il dovere di verificare l'eventuale pendenza di obblighi inattuati (tra cui quello di bonifica) e provvedervi (utilizzando comunque il tempo congruo per valutare il problema e predisporre le necessarie misure). Poiché la fattispecie criminosa di omessa bonifica ha natura di reato permanente, se l'omissione persiste dopo la sostituzione dell'amministratore, anche il subentrante può rispondere del delitto, pur non essendo autore diretto dell'inquinamento, ricollegabile comunque alla persona giuridica che rappresenta.

L'ordine di un'autorità pubblica: questa è l'ipotesi meritevole di maggiore attenzione. La Suprema Corte, rilevando che il divieto penale è rivolto a "Chiunque non ottempera all'ordinanza del Sindaco", ha maturato l'orientamento secondo cui l'obbligo di rimozione dei rifiuti sorge in capo al responsabile dell'abbandono come conseguenza della sua condotta, mentre i soggetti destinatari dell'ordinanza sindacale sono obbligati in quanto tali. Pertanto, il destinatario del provvedimento, che potrebbe non essere autore dell'inquinamento (perché, ad es., riveste la qualità di proprietario dell'area contaminata dai rifiuti scaricati da terzi non imputabile per carenza di dolo o colpa), se non vuole subire, in caso di inosservanza dell'ordine sindacale, le conseguenze della sua condotta omissiva, è tenuto ad impugnare l'ordinanza per ottenerne l'annullamento oppure a fornire al giudice penale dati significativi valutabili ai fini di una eventuale disapplicazione del provvedimento impositivo dell'obbligo (23). Il principio dettato con riferimento alla contravvenzione del D.Lgs. n. 152/2006 è ovviamente applicabile anche alla fattispecie delittuosa qui in commento per cui la p.a. dovrà evitare di rivolgersi, con ordini sanzionati penalmente, al proprietario del terreno senza accertare la sua responsabilità diretta o concorsuale nella contaminazione del sito.

(20) Iagnemma, op. cit., pag. 299.

(21) Qualora i soggetti responsabili della contaminazione non provvedano direttamente agli adempimenti disposti dal presente titolo ovvero non siano individuabili e non provvedano né il proprietario del sito né altri soggetti interessati, le procedure e gli interventi di cui all'art. 242 sono realizzati d'ufficio dal comune territorialmente competente e, ove questo non provveda, dalla regione.

(22) Non affrontiamo la questione delicata dell'esigibilità di siffatti comportamenti: infatti, non sarà infrequente che la p.a.

obbligata non riesca a dar corso alle procedure di bonifica e ripristino ambientale per la mancanza delle indispensabili risorse economiche.

(23) V., in questo senso, Cass. 11 marzo 2008, n. 18366, Rapuano, in *Foro it.*, 2009, II, pag. 362; Cass. 12 giugno 2018, n. 39430, Pavan, in *Foro it.*, 2018, II, pag. 707; Cass. 4 giugno 2019, n. 31310, Gerli e 7 maggio 2019, n. 31291, Ricigliano, in questa *Rivista*, 2019, pag. 761.

Fonti rinnovabili

# Autorizzazioni rinnovabili: le recenti indicazioni della giurisprudenza

Giulio Spina (\*)

## VIA e bilanciamento tra interessi ambientali e paesaggistici

Tra le tematiche maggiormente dibattute, ed oggetto di un alto numero di contenzioni, vi è quella del rapporto tra l'interesse alla massima **diffusione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili** (c.d. *favor* per le rinnovabili, o principio della massima diffusione degli impianti di energia a fonte rinnovabile, con una disciplina autorizzatoria improntata alla semplificazione amministrativa ed all'unicità e concentrazione dell'amministrazione e del procedimento (1), in applicazione di esigenze sia di tutela ambientale che di natura economica e di rispetto degli impegni assunti dal nostro Paese in sede unionale) e le esigenze, spesso confliggenti, **di tutela di altri beni e valori** (costituzionalmente rilevanti), tra cui il **paesaggio**.

## Procedimento amministrativo e motivazione

Al riguardo, possono rilevarsi, nel tempo, diverse sfumature di pensiero:

- in caso di contrasto radicale tra la realizzazione dell'infrastruttura e le ragioni inerenti alla salvaguardia paesaggistica dei luoghi incisi dall'intervento, il sicuro *favor* dell'ordinamento per le iniziative volte alla produzione di energia da fonti alternative non può, sempre e comunque, prevalere sulle esigenze di tutela costituzionale del paesaggio (2); ciò in quanto nessuna disposizione statale o europea riconosce detta prevalenza e, inoltre, l'art. 4, D.Lgs. n. 387/2003 cit. dispone che il raggiungimento degli obiettivi internazionali in materia deve comunque avvenire "nel rispetto delle tutele di cui all'art. 9 Cost." (3);

- deve ritenersi conforme alla legge l'adozione di provvedimenti che, nel rapporto tra il principio di precauzione e il principio del sostegno alle energie rinnovabili (FER), reputi prevalente il principio di precauzione (nella specie a tutela del mantenimento della qualità delle acque) (4);

- non si rileva manifesta irragionevolezza o arbitarietà nella scelta di dare prevalenza alla tutela ambientale poiché, a fronte della significativa

(\*) Direttore *Centro Studi Diritto Avanzato*, per questa *Rivista* è Curatore delle Rassegne "Corte di Cassazione", "Corte Costituzionale" e "Regioni e Ambiente" e "Interpelli ambientali".

(1) Si veda, in particolare, il D.Lgs. n. 387/2003 ("Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità"), il cui art. 12 dispone, in estrema sintesi, che la costruzione e l'esercizio degli impianti in questione sono soggetti ad una autorizzazione unica rilasciata dalla regione a seguito di un procedimento unico, o il D.Lgs. n. 28/2011 ("Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE"), il cui art. 6, nella formulazione oggi vigente, richiede per determinati impianti, in ragione della loro bassa potenza, la procedura abilitativa semplificata (PAS) anziché il più complesso titolo dell'autorizzazione unica. Si pensi, ancora, tra l'altro, che proprio l'art. 12 cit. riconosce agli impianti FER importanza fondamentale, dichiarandoli opere di pubblico interesse proprio ai fini di tutela dell'ambiente (comma 7).

(2) Così, già CDS n. 8717/2019.

(3) Si veda al riguardo Cass. civ., SS.UU., n. 2731/2017 (fattispecie relativa a istanza volta ad ottenere una concessione di derivazione d'acqua per la produzione di energia idroelettrica respinta dalla competente Provincia Autonoma di Trento che, richiamando una precedente deliberazione della Giunta, aveva accertato, in base all'indice di funzionalità fluviale, un prevalente interesse ambientale incompatibile con la derivazione d'acqua richiesta), nonché Corte di Giustizia Ue n. 2/2011, Cass. civ., SS.UU., n. 12615/2012 e CDS n. 1013/2010.

(4) Cass. civ., SS.UU., n. 2186/2024. Nel caso di specie una Società domandava il rilascio dell'autorizzazione unica ex art. 12, D.Lgs. n. 387/2003 per la costruzione e gestione di una centrale idroelettrica, chiedendo l'attivazione di un procedimento di VIA. Il procedimento si concludeva con provvedimento negativo. Le sezioni Unite illustrano al riguardo che mancando alcuna evidenza di alternative progettuali idonee ad evitare l'impatto ambientale negativo dell'intervento, il ricorso in cassazione proposto dalla Società istante andava rigettato. Inoltre, posto che in tema di acque riveste rilievo primario il principio di non deterioramento,

# Energia

maggiore produzione di energia da fonti rinnovabili, in linea con gli impegni assunti a livello internazionale, emerge la possibile compromissione di valori paesaggistici, in un contesto già fortemente antropizzato (per la presenza di analoghi impianti) ed in assenza di un pregiudizio diretto a beni vincolati (5); - lungo la stessa corrente di pensiero pare potersi collocare anche l'affermazione per cui le "prescrizioni di tutela indiretta" di cui all'art. 45, D.Lgs. n. 42/2004 (Codice beni culturali e paesaggio), la cui funzione è di completamento pertinenziale della visione e della fruizione dell'immobile principale (gravato da vincolo "diretto"), deve essere "dimensionato" alla luce dei principi di integrazione tra diritti ed interessi di rango costituzionale (6), di proporzionalità e di ragionevolezza (7) e di integrazione delle tutele e sua valenza "procedimentale" (8);

- se da un lato spesso viene affermato il possibile contrasto tra le esigenze di promozione delle FER e tutela paesaggistica, dall'altro la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili è essa stessa attività che contribuisce, sia pur indirettamente, alla salvaguardia dei valori paesaggistici (9), oltre che, evidentemente, ambientale.

Pertanto, in estrema sintesi, il principio, di derivazione comunitaria, della massima diffusione degli

impianti di energia a fonte rinnovabile può trovare eccezione in presenza di esigenze di tutela della salute, paesaggistico-ambientale e dell'assetto urbanistico del territorio (10), con la precisazione che **la compresenza dei detti diversi interessi coinvolti, tutti costituzionalmente rilevanti, ha come luogo elettivo di composizione il procedimento amministrativo**, poiché è nella sede procedimentale che può e deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a confronto sia con l'interesse del soggetto privato operatore economico, sia ancora con ulteriori interessi di cui sono titolari i singoli cittadini e le comunità (11).

In tale contesto assume prioritaria importanza, secondo quanto previsto, in particolare, dall'art. 12, D.Lgs. 387/2003 in tema di autorizzazione unica, il modello procedimentale della conferenza di servizi (12).

Ne segue, ancora, che le **motivazioni** del diniego o di accoglimento con prescrizioni (di un'autorizzazione paesaggistica, in sede di VIA, etc.) devono essere **particolarmente stringenti**, non potendo quindi ritenersi sufficiente che l'autorità preposta alla tutela del vincolo (in particolare paesaggistico) rilevi una generica minor fruibilità del bene sotto il profilo

che costituisce declinazione di quello di precauzione, nel caso di specie, il piano di gestione delle acque del distretto idrografico non contemplava alcuna deroga per i corpi idrici interessati dalla derivazione idroelettrica del rio in questione, con la conseguenza che il principio di non deterioramento non poteva essere disatteso e l'intervento programmato non doveva essere assentito, precisando che la disciplina complessiva in materia di acque pubbliche, impone, nell'equo temperamento degli interessi ad essa sottesi, una considerazione pregnante degli aspetti inerenti alla tutela e alla conservazione dell'ambiente e, in particolare, della qualità dei corpi idrici (in argomento si veda anche Cass. civ., SS.UU., n. 11291/2021).

(5) CDS n. 3202/2024, relativa ad un'istanza per l'avvio della VIA relativa ad un progetto di potenziamento (c.d. *repowering*) di un parco eolico, con riferimento alla quale, a fronte del contrasto emerso fra i due ministeri coinvolti (dell'ambiente e dei beni culturali), veniva rimessa la valutazione al Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 5, comma 2, lett. c-bis), legge n. 400/1988, che, nella comparazione degli interessi coinvolti, individuati da un lato nella tutela paesaggistica, e dall'altro nello sviluppo della produzione di energia da fonte rinnovabile, nonché nella valenza imprenditoriale ed economica dell'opera in argomento, considerava prevalente l'interesse all'incremento delle fonti di energia rinnovabili e alla realizzazione dell'opera di cui trattasi (facendo quindi propria la posizione espressa dal Ministero dell'ambiente, a condizione che fossero rispettate alcune prescrizioni espresse dalla Commissione Tecnica VIA).

(6) CDS n. 8167/2022, secondo cui a nessuno dei "diritti" e degli "interessi" di rango costituzionale la Carta garantisce una prevalenza assoluta sugli altri. La loro tutela deve essere "sistemica" e perseguita in un rapporto di integrazione reciproca. La primarietà di valori come la tutela del patrimonio culturale o dell'ambiente, in particolare, implica che gli stessi non possono essere interamente

sacrificati al cospetto di altri interessi (ancorché costituzionalmente tutelati) e che di essi si tenga necessariamente conto nei complessi processi decisionali pubblici, ma non ne legittima una concezione 'totalizzante' come fossero posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto.

(7) Ci si riferisce, in particolare alla "proporzionalità in senso stretto" che implica che una misura adottata dai pubblici poteri non debba mai essere tale da gravare in maniera eccessiva sul titolare dell'interesse contrapposto, così da risultargli un peso intollerabile (così CDS n. 8167/2022 cit., che afferma che l'interesse pubblico alla tutela del patrimonio culturale non ha, nel caso concreto, il peso e l'urgenza per sacrificare interamente l'interesse ambientale indifferibile della transizione ecologica).

(8) In virtù del principio di integrazione delle tutele (art. 11, TFUE e art. 3-*quater*, D.Lgs. n. 152/2006) le esigenze di tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle altre pertinenti politiche pubbliche, in particolare al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile; il principio si impone non solo nei rapporti tra ambiente e attività produttive, ma anche al fine di individuare un adeguato equilibrio tra ambiente e patrimonio culturale, nel senso che l'esigenza di tutelare il secondo deve integrarsi con la necessità di preservare il primo; e ciò tramite lo strumento del procedimento amministrativo (così CDS n. 8167/2022 cit.).

(9) Così, già CDS nn. 5159/2020 e 1201/2016.

(10) Corte cost. nn. 13/2014 e 224/2012.

(11) Corte cost. n. 69/2018.

(12) Per approfondimenti sull'applicazione di tale modulo procedimentale nell'ambito del temperamento tra gli interessi ambientali e paesaggistici in parola mi si permetta di rimandare, in questa *Rivista a Spina*, "Autorizzazioni rinnovabili e compatibilità paesaggistica: le recenti indicazioni della giurisprudenza tra normative statali e regionali", 7, 2022.

del decremento della sua dimensione estetica (13). Di conseguenza, occorre una severa comparazione tra i diversi interessi coinvolti nel rilascio dei titoli abilitativi, sottolineandosi l'importanza che vengano indicate le ragioni che **in concreto** ostano alla realizzazione dell'intervento e, soprattutto, i vantaggi comparativi della soluzione alternativa.

Sulla concretezza della motivazione è stato di recente precisato, tra l'altro, che:

- una valutazione una volta per tutte, che prescindendo dalla congrua analisi del caso concreto, può rappresentare una non consentita "irragionevole limitazione" alla installazione di un impianto di produzione di energie alternative (14), oltre a non apparire neppure conforme alle Linee guida nazionali; così, se è vero che nulla impedisce alla Soprintendenza di adottare criteri generali per la valutazione delle fattispecie sottoposte al suo esame e risulta altresì legittimo che, in linea di principio, la Soprintendenza possa considerare con cautela, ai fini della tutela del paesaggio, la presenza di più parchi eolici nella stessa area, non è, però, legittimo che la Soprintendenza si arresti a una valutazione, per dir così, tipica (nella specie ha affermato che: "la realizzazione di due parchi eolici nella stessa area d'intervento determinerebbe, in ogni caso, un effetto selva non compatibile con il contesto paesaggistico tutelato") e non scenda a considerare le caratteristiche della specifica vicenda (15);

- motivazioni generiche e prive di una valutazione specifica di contesto non possono legittimamente ritenersi, poiché prive di pertinenti elementi di approfondimento, idonee a supportare un provvedimento di sottoposizione a VIA (16).

Ovviamente, anche quanto depositato dal privato deve essere completo ed adeguato a tale esigenza (17).

### **Check-list operativa**

Ciò premesso può riassumersi, a mo' di breve casistica (check-list operativa), quanto di recente affermato dalla giurisprudenza in materia:

- al fine di valutare l'impatto ambientale di un progetto FER serve **oggettività** d'istruttoria e motivazionale, finalizzata, nella materia in studio, al perseguimento dell'unico, avvolgente interesse pubblico proiettato a favorire il rinnovo delle fonti energetiche e la produzione di energia secondo modalità che garantiscano anche la tutela dell'ambiente (e, comunque, consentano il raggiungimento degli obiettivi eurounitari di incremento delle FER) (18);
- anche la **mancata valutazione di incidenza** necessita di adeguata motivazione (19);

- la **motivazione per relationem** è ammissibile solo in determinate circostanze: ad esempio, rispetto allo studio di impatto ambientale redatto dalla Società istante, è ammissibile solo in casi eccezionali, come in caso di un ridottissimo impatto territoriale dovuto alla modesta entità dell'intervento intrinsecamente considerato (20), non potendosi l'amministrazione limitarsi a recepire acriticamente il detto documento senza effettuare alcuna autonoma valutazione (nella specie a sostegno della mancata valutazione di incidenza) (21); è stata poi considerata adeguata la motivazione fornita attraverso il richiamo di un caso analogo con riferimenti che specifico e circostanziato (impianto della medesima potenza e destinato ad essere installato in area con la medesima catalogazione: nella specie contermine a quella tutelata paesaggisticamente) (22);

(13) CDS nn. 5159/2020 e 3696/2020.

(14) Si veda sul punto anche CDS n. 4566/2014.

(15) CDS n. 10664/2022.

(16) TAR Molise n. 137/2024 che, con riferimento ad un progetto fotovoltaico ha precisato che un ipotetico riconoscimento della bontà di simili motivazioni meramente astratte porterebbe alla ineludibile quanto insostenibile conclusione di reputare sempre e comunque necessario l'assoggettamento a VIA di qualsiasi progetto di localizzazione di impianto per la produzione di energia da FER, che non potrebbe mai mancare di determinare, come ogni altro insediamento, un qualche "consumo di suolo" (in argomento si veda anche TAR Molise n. 161/2023).

(17) Così, ad esempio, è stato annullato (da TAR Puglia, Bari, n. 380/2024) un giudizio positivo di compatibilità ambientale relativo ad un progetto eolico per inadeguatezza della documentazione prodotta nell'ambito del procedimento di VIA (studio di compatibilità ambientale caratterizzato da: ortofoto molto risalenti che non ha consentito di ottenere correttamente e fedelmente la rappresentazione dei luoghi; inesatta descrizione di due turbine eoliche esistenti in loco; lacunosa e incoerente presentazione delle integrazioni richieste; omessa rappresentazione in planimetria degli altri due progetti eolici).

(18) CDS n. 5019/2023 che illustra che la decisione assunta dal Consiglio dei ministri in caso di contrasto tra amministrazioni nell'ambito di un procedimento di VIA/VAS ai sensi dell'art. 5, comma 2, lett. c-bis), l. 400/1988, che deve essere frutto di un giudizio valutativo reso sulla base di oggettivi criteri di ponderazione, è censurabile in sede giurisdizionale per vizi di irrazionalità (in considerazione del fatto che le scelte dell'amministrazione, che devono essere fondate su criteri di misurazione oggettivi e su argomentazioni logiche, non possono tradursi in un mero, apodittico e tautologico giudizio).

(19) CDS n. 9440/2023 (nel caso in esame la Regione non ha motivato in ordine alle ragioni di esclusione della stessa, limitandosi a dare atto della circostanza che l'area interessata non ricadeva in siti Natura 2000, senza approfondire l'assenza di effetti significativi sui siti protetti posti a distanza assai ravvicinata rispetto ai luoghi ove era prevista la realizzazione del progetto e senza considerare l'impatto cumulativo dell'impianto con gli altri già esistenti nella zona).

(20) CDS n. 3258/2018.

(21) Si veda, ancora, CDS n. 9440/2023.

(22) TAR Toscana n. 833/2022.

# Energia

- è necessaria altresì in materia la valutazione dell'effetto cumulativo dell'impianto con gli altri già esistenti nella stessa zona (23);

- è infondata la tesi secondo cui, in relazione alle aree contermini a quelle vincolate, il Ministero dei beni culturali e paesaggistici possa valutare l'incidenza dell'impianto eolico solo sui beni paesaggistici, ma non anche sui **beni culturali** (24);

- quanto al **parere paesaggistico tardivo** o, addirittura, **omesso**, si registrano diverse posizioni: il parere tardivo risulterebbe "privo di carattere vincolante" (25) ovvero, in tal caso, secondo altra tesi, maturerebbe una fattispecie di "silenzio assenso-orizzontale", ai sensi dell'art. 17-bis, legge n. 241/1990 (26); in tal senso, il comportamento della Soprintendenza che, regolarmente invitata alla conferenza di servizi, non abbia in quella sede espresso il proprio avviso, esprimerebbe un

"avviso (silente) favorevole" alla realizzazione del progetto (27), non potendo comunque il parere del Ministero della cultura tardivo avere efficacia preclusiva dell'ulteriore corso del procedimento (28); in senso almeno in parte contrastante era stato affermato in passato che qualora il procedimento unico di cui all'art. 12, D.Lgs. n. 387/2003 si sia svolto con modalità tali da comportare che il parere di una delle Amministrazioni interessate sia pervenuto o sia stato acquisito al di fuori delle riunioni indette per la conferenza dei servizi non può essere questa sola anomalia una causa di illegittimità (29). In tema di PAS, invece, il Consiglio di Stato ha di recente confermato che decorsi i 30 giorni, dal silenzio della p.a. discende la liberalizzazione dell'attività (30), fermo restando il potere di autotutela in capo all'amministrazione (31);

(23) Ciò, nella specie, alla luce dell'art. 5, comma 4, DPR n. 357/1997, dell'art. 6, par. 3, dir. 92/43/CEE, dell'art. 5, D.Lgs. n. 152/2006, dell'allegato 4, p.to 3.1., DM 10.9.2010, nonché in linea con CDS n. 5092/2014, considerata, nel caso di specie, la presenza di quattro impianti localizzati a breve distanza (300, 900, 1.200 e 1.400 metri) da quello oggetto di causa, non considerati nell'ambito del procedimento di VIA (con conseguente illegittimità del procedimento di valutazione di impatto ambientale, derivante dalla radicale omissione di uno dei passaggi richiesti espressamente dalla normativa di settore). Così, ancora CDS n. 9440/2023.

(24) CDS n. 7694/2022.

(25) Tesi giurisprudenziale prevalente espressa, tra le altre, da CDS n. 9798/2022, n. 563/2022 e n. 2640/2021.

(26) Tesi giurisprudenziale più recente affermata da CDS n. 8610/2023.

(27) CDS n. 6340/2021.

(28) TAR Puglia, Bari, 11.12.2023, n. 1429 (che ribadisce altresì la sostanziale equi-ordinazione tra pareri ministeriali del dicastero ambientale e di quello dei beni culturali e paesaggistici contrastanti nell'ambito del procedimento VIA ex art. 25, comma 2-bis, D.Lgs. n. 152/2006, con riferimento all'art. 5, comma 2, lett. c-bis), l. 400/1988 che prevede che sia il Consiglio dei ministri a risolvere il detto contrasto: sul punto anche TAR Puglia, Bari, nn. 683, 684 e 788/2023).

(29) Cass. civ., sez. un., n. 21623/2017, secondo cui rileva, in estrema sintesi, che il parere degli enti coinvolti sia acquisito nel rispetto del principio del contraddittorio (come avviene qualora la determinazione della conferenza dei servizi abbia rimesso l'esito della conferenza stessa alla futura acquisizione del parere della Soprintendenza la quale, convocata in conferenza dei servizi ed informata delle attività e delle riunioni della conferenza, abbia - pur non partecipando alle riunioni - comunicato alle altre amministrazioni interessate, riunite in detta conferenza, le proprie determinazioni interlocutorie). In argomento si segnala, di recente, TAR Puglia, 7 agosto 2024, n. 942, che ha dichiarato l'illegittimità del silenzio del MASE (Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica) sulla richiesta di VIA, affermando la perentorietà dei termini in materia e condannandolo all'adozione di un provvedimento espresso entro 90 giorni, a nulla rilevando il sopravvenuto parere negativo del Ministero della Cultura, che non può essere di ostacolo ad una pronuncia dell'Autorità procedente ai sensi dell'art. 25, comma 1, D.Lgs. 152/2006.

(30) CDS n. 130/2023, secondo cui, in estrema sintesi, la PAS di cui all'art. 6, D.Lgs. 28/2011 è ascrivibile (in tal senso CDS n. 5715/2018) al genus della DIA, ora SCIA (segnalazione certificata di

inizio di attività disciplinata dall'art. 19 l. 241/1990 sul procedimento amministrativo), con la conseguente diversità rispetto all'istituto del silenzio assenso (il primo è vera e propria liberalizzazione; il secondo risponde solo ad una ratio di semplificazione amministrativa: in argomento anche Corte cost. n. 45/2019).

(31) Si veda ancora CDS n. 130/2023, che richiama al riguardo Corte cost. n. 45/2019, nonché CDS n. 1737/2022.

Recente giurisprudenza costituzionale (Corte cost. n. 58/2023) ha sul punto affermato, con riferimento alla disciplina oggi vigente, come emerga la sussumibilità della speciale procedura della PAS nel modello procedimentale della SCIA di cui all'art. 19, l. n. 241/1990 (arg. ex CDS n. 130/2023, CDS n. 771/2022, TAR Calabria n. 1243/2021 e TAR Campania n. 1838/2018), osservando che la DIA, così come la SCIA, "si inseriscono in una fattispecie il cui effetto è pur sempre quello di legittimare il privato ad effettuare gli interventi edilizi (cfr. Corte. Cost. n. 121/2014, n. 188 e n. 164/2012)"; una fattispecie avente "struttura complessa", che "non si esaurisce, rispettivamente, con la dichiarazione o la segnalazione, ma si sviluppa in fasi ulteriori: una prima, di ordinaria attività di controllo dell'Amministrazione (rispettivamente nei termini di sessanta e trenta giorni); una seconda, in cui può esercitarsi l'autotutela amministrativa" (cfr. Corte cost. n. 49/2016).

Sul punto, il Consiglio di Stato (CDS n. 2892/2023) ha di recente affermato la legittimità dell'esercizio dei poteri di autotutela da parte dell'amministrazione (Comune) per insussistenza della condizione di procedibilità di cui all'art. 6, comma 2, D.Lgs. 28/2011 cit. in tema di PAS (in quanto presentata con riferimento ad un impianto cogenerativo su aree di cui non si aveva la totale disponibilità), osservando che in capo al privato non risulta essersi consolidato alcun affidamento alla luce dell'erronea rappresentazione dei presupposti di fatto in sede di presentazione della PAS, non sussistendo un interesse privato meritevole di tutela da porre in comparazione con quello pubblico al ripristino della legalità (sul punto CDS, ad. plen. n. 8/2017). In tal caso, inoltre, l'assenza della detta condizione di procedibilità della PAS legittima anche l'esercizio dei poteri inibitori del Comune ai sensi del comma 4, dell'art. 6 cit.

Il Consiglio di Stato (CDS n. 6956/2023) ha altresì di recente rigettato l'appello avverso la pronuncia di conferma del provvedimento comunale di rimessione in pristino dello stato dei luoghi, e della correlata sanzione amministrativa, a seguito dello stoccaggio di prodotti per alimentare l'impianto in area diversa da quella oggetto di autorizzazione, confermandosi la legittimità del provvedimento emesso nei confronti del Consorzio che aveva proposto la PAS piuttosto che dei singoli partecipanti al detto Consorzio.

- in tema di autorizzazione unica rinnovabili, se nelle more del procedimento di VIA, in seguito a nuova norma, il progetto non risulta più assoggettato a VIA, deve applicarsi la **norma sopravvenuta** (anche in contrasto con precedente decisione del Consiglio di Stato pronunciato proprio sul progetto in questione) (32), mentre le scelte dell'amministrazione non possono basarsi su una futura modifica dei principi di localizzazione degli impianti (nella specie eolici), la quale non può rappresentare il paradigma attuale e vigente da porre a fondamento della decisione (nella specie di diniego) (33). Al riguardo si segnala altresì che la giurisprudenza amministrativa ha escluso che il potere inibitorio di cui all'art. 150, D.Lgs. n. 42/2004 (c.d. Codice dei beni culturali e del paesaggio) possa essere esercitato per lavori già regolarmente autorizzati sotto il profilo paesaggistico in assenza di una previa rimozione in autotutela dell'autorizzazione stessa (34), essendo invece attribuito all'Amministrazione al solo fine di scongiurare interventi potenzialmente lesivi dell'ambiente nelle more dell'apposizione di un vincolo, non integrando misura cautelativa di carattere generale (35).

### Aree idonee e non idonee

Sempre in tema di rapporto tra interesse alla produzione di energia da fonti rinnovabili e interesse alla tutela del paesaggio, numerose controversie hanno ad oggetto la questione delle c.d. aree non idonee. In materia, le Linee guida nazionali del 2010 (36), nel disciplinare l'inserimento degli impianti di

produzione di energia da fonti rinnovabili nel paesaggio e sul territorio, **rimettono alle Regioni (e alle Province autonome) la facoltà di determinare, previa istruttoria amministrativa, l'individuazione di aree e siti non idonei** (nel rispetto delle condizioni dettate dai par. 17 e dall'Allegato 3 delle dette Linee guida) con riferimento ai quali sussiste una **elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione**.

Ciò con l'obiettivo, in una ottica di semplificazione, di offrire all'operatore un quadro il più possibile certo delle aree non idonee, ossia delle aree ove risulta inutile e dispendioso, sotto il profilo dell'attività amministrativa da porre in essere, almeno ad un primo esame, proporre la costruzione di impianti di energie rinnovabili, con la precisazione che l'atto di pianificazione della Regione, nell'individuare le aree non idonee, non comporta un divieto assoluto, bensì vale a segnalare una **elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni**. Di conseguenza, **quella di non idoneità costituisce solo una "valutazione di primo livello"**, che impone poi di verificare, in sede di autorizzazione, se l'impianto così come effettivamente progettato, considerati i vincoli insistenti sull'area, possa essere realizzabile (37).

In applicazione del detto principio è stato tra l'altro affermata la necessità che l'atto pianificatorio regionale non riguardi **genericamente porzioni significative del territorio, individui in modo specifico le tipologie e dimensioni di impianti** (e, dunque, anche alla potenza) e **non violi la riserva di procedimento**

(32) CDS 24 ottobre 2022, n. 9045, che osserva che la sopravvenienza normativa di cui al d.m. n. 52/2015, in relazione a quegli interventi che in applicazione dei nuovi criteri risultano esenti dalla sottoposizione all'esame di VIA, si traduce in una esclusione ex ante della sottoposizione al giudizio di compatibilità ambientale, con l'effetto di impedire la prosecuzione del procedimento di screening già in essere. Ciò, posto che fintantoché l'amministrazione non ha approvato il provvedimento definitivo, il privato non è titolare di una situazione sostanziale consolidata meritevole di tutela sotto il profilo del legittimo affidamento, trattandosi, invece, di una mera aspettativa, alla luce dei seguenti rilievi (si veda al riguardo CDS 16 novembre 2020 n. 7052, 29 aprile 2019 n. 2768, 18 marzo 2019 n. 1733, 10 aprile 2018 n. 2171 e 21 agosto 2012, n. 4583):

- nei procedimenti amministrativi la corretta applicazione del principio *tempus regit actum* comporta che la pubblica amministrazione deve considerare anche le modifiche normative intervenute durante il procedimento, non potendo considerare l'assetto normativo cristallizzato in via definitiva alla data dell'atto che vi ha dato avvio;

- ne consegue che la legittimità del provvedimento adottato al termine di un procedimento avviato ad istanza di parte deve essere valutata con riferimento alla disciplina vigente al tempo in cui è stato adottato il provvedimento finale, e non al tempo della presentazione della domanda da parte del privato;

- ciò in quanto ogni atto del procedimento amministrativo deve essere regolato dalla legge del tempo in cui è emanato in

dipendenza della circostanza che lo *jus superveniens* reca sempre una diversa valutazione degli interessi pubblici.

(33) CDS n. 5019/2023. La pronuncia osserva che l'amministrazione non poteva motivare l'affermato contrasto tra il progetto e l'ambito naturalistico sulla base dell'avvenuta approvazione e trasmissione alla Commissione europea della versione definitiva del Piano nazionale integrato energia e clima, mentre, giusta regola del *tempus regit actum*, si sarebbe dovuto piuttosto tenere conto dei vigenti criteri dettati dalle linee guida nazionali di cui al d. m. 10 settembre 2010 (artt. 16.3 e 17).

(34) Cfr. CDS n. 1677/2016.

(35) CDS n. 7656/2020.

(36) Decreto del Ministro dello sviluppo economico del 10 settembre 2010 recante "Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili", approvato ai sensi dell'art. 12, comma 10, D.Lgs. n. 387/2003.

(37) Corte cost. n. 11/2022, che ha affermato la legittimità costituzionale dell'art. 2, L.R. Toscana 27 luglio 2020, n. 73, in quanto, tra l'altro, la disciplina regionale in questione elenca i siti e le aree che non consentono la localizzazione degli impianti geotermici in relazione alla tipologia dei singoli impianti considerati (con riguardo alla potenza energetica), con la specificazione che quanto previsto costituisce "un riferimento vincolistico non assoluto ma riconducibile alle specifiche limitazioni o raccomandazioni".

# Energia

**amministrativo** e la relativa istruttoria (finalizzate a comporre gli interessi pubblici coinvolti e a garantire loro una corretta valorizzazione) (38).

Basti in materia ancora ricordare che la disciplina dei regimi abilitativi degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, riconducibile alla materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia” (art. 117, comma 3, Cost.), deve conformarsi ai **principi fondamentali** previsti dal D.Lgs. n. 387/2003, nonché, in attuazione del suo art. 12, comma 10, dalle menzionate Linee guida (39), vincolanti per le regioni, in quanto costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria e, quindi, nell’indicare puntuali modalità attuative della legge statale, dotate di natura inderogabile, devono essere applicate in modo uniforme in tutto il territorio nazionale (40).

Ciò posto, il Consiglio di Stato ha di recente (41) confermato che ai sensi dell’art. 12, comma 10, D.Lgs. n. 287/2003, le suddette Linee guida non disciplinano solamente il corretto inserimento degli impianti eolici nel paesaggio ma anche lo svolgimento del procedimento di cui al comma 3 ovvero il procedimento autorizzatorio unico per tutti gli impianti FER (42).

Il Consiglio di Stato ha poi ultimamente affermato il principio in base al quale **la localizzazione di un impianto** (nella specie eolico) **al di fuori di**

**tutte le aree vincolate non comporta automaticamente il corretto inserimento nel paesaggio** (43).

Inoltre, nel momento in cui l’amministrazione neghi l’installazione dell’impianto in una “area idonea”, risultante per sottrazione dalle aree non idonee delle linee guida, occorre fornire una adeguata motivazione sul punto (44), essendo richiesta una reale motivazione sull’esclusione in concreto dei siti interessati dalla realizzazione del progetto (anche in relazione alle linee guida, che tengono conto pure dei valori del paesaggio e del patrimonio storico e artistico) (45).

Come accennato, è intervenuto in tale contesto il **D.Lgs. n. 199/2021**, con cui il legislatore statale ha inteso **superare il sistema dettato dall’art. 12, comma 10, D.Lgs. n. 387/2003 cit. e dalle Linee guida del 2010** contenenti i principi e i criteri di individuazione delle aree non idonee (46).

In particolare, in attuazione della Dir. 2018/2001/UE, e sulla base dei principi e dei criteri indicati nella legge n. 53/2021, esso, per quanto rileva ai nostri fini, dispone che:

- con uno o più decreti ministeriali siano stabiliti “principi e criteri omogenei per l’individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all’installazione di impianti a fonti rinnovabili” (art. 20, comma 1);

(38) Si veda, tra le altre, CDS nn. 8258/2023, 8633 e 2848/2021 e 5122/2017, nonché Corte cost. nn. 171 e 121/2021.

(39) Corte cost. nn. 258/2020, 106/2020, 286/2019 e 69/2018.

(40) Corte cost. nn. 286 e 86/2019, 69/2018, 106/2020, 177/2021, 77/2022 e n. 121/2022.

(41) CDS n. 442/2023.

(42) Da ciò discende - spiega CDS n. 442/2023 con riferimento al caso di specie - che la Regione Basilicata era tenuta ad uniformarsi alle suddette previsioni anche nella parte in cui, al par. 14.8, fanno espressamente salva la possibilità per il proponente di presentare direttamente istanza di valutazione di impatto ambientale senza previo esperimento della procedura di verifica di assoggettabilità. Il Collegio precisa altresì che deve convenirsi con il primo giudice laddove ha affermato che la facoltà del proponente di presentare la domanda di VIA anche per i progetti per i quali l’art. 6, comma 6, D.Lgs. n. 152/2006 prevede la verifica di assoggettabilità alla VIA, va inquadrata nello scopo generale della normativa in questione, ivi comprese le Linee Guida, di semplificare ed accelerare, per quanto è possibile, i procedimenti in materia, per cui è da escludere l’imposizione, da parte della Regione, della obbligatorietà della procedura di screening qualora quest’ultima di fatto comporti un aggravio procedimentale.

Non ha poi fondamento, continua la pronuncia in commento, la tesi secondo cui la sopravvenuta riforma delle norme in materia di valutazione di impatto ambientale, di cui al D.Lgs. n. 104/2017, avrebbe comportato l’abrogazione implicita della disciplina recata dalle Linee guida, nella parte di interesse.

Ciò in quanto nella detta novella normativa, per come interpretata dalla giurisprudenza costituzionale e amministrativa (Corte cost. n. 198/2018 e CDS nn. 5379/2020 e 3597/2021), non è possibile individuare alcun profilo di incompatibilità con le

disposizioni del D.M. 10 settembre 2010, che consentono al proponente di presentare direttamente istanza di valutazione di impatto ambientale in luogo della verifica di assoggettabilità a VIA. Si tratta, in sostanza, spiega il Consiglio di Stato, di una disciplina, integrativa della fonte primaria, che lascia all’operatore la facoltà di avvalersi o meno di tale strumento di semplificazione, senza correlativamente recare alcuna lesione agli interessi oggetto di tutela.

(43) CDS 30 maggio 2024, n. 4870.

(44) Ciò in quanto (spiega ancora CDS 30 maggio 2024, n. 4870) tutto l’impianto delle linee guida ha la finalità di semplificazione a favore delle imprese che intendono installare un impianto eolico e di incentivazione dell’utilizzo delle energie rinnovabili. In particolare, si deve ritenere che l’amministrazione deve motivare specificamente anche sulla difformità rispetto alle linee guida affinché queste poi, in un processo virtuoso che coinvolge lo Stato e le Regioni, possano essere modificate ed adeguate successivamente; un processo che quindi non è da ritenersi cristallizzato a quanto già previsto in epoca ormai risalente al D.M. 10 settembre 2010. Non va infatti trascurato - prosegue la pronuncia in parola - che, così come dispone il richiamato D.M. 10 settembre 2010, l’individuazione della non idoneità dell’area è operata dalle Regioni attraverso un’apposita istruttoria avente ad oggetto, tra l’altro, la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell’ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale che identificano obiettivi di protezione non compatibili con l’insediamento (cfr. par. 17.1, D.M. 10 settembre 2010).

(45) Si veda in argomento anche CDS n. 5019/2023.

(46) Si vedano in argomento Corte cost. nn. 58/2023 e 27/2023, richiamate da Corte cost. n. 103/2024.

- quanto alle aree idonee, “[c]onformemente ai principi e criteri stabiliti dai decreti di cui al comma 1 [...] le Regioni individuano con legge le **aree idonee**”, fermo restando che, “nelle more dell’individuazione delle aree idonee sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dai decreti di cui al comma 1”, il comma 8 indica le aree considerate idonee (art. 20, comma 4);

- in ogni caso, “[n]elle more dell’individuazione delle aree idonee, non possono essere disposte moratorie ovvero sospensioni dei termini dei procedimenti di autorizzazione” (art. 20, comma 6);

- “[l]e aree non incluse tra le aree idonee non possono essere dichiarate non idonee all’installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, in sede di pianificazione territoriale ovvero nell’ambito di singoli procedimenti, in ragione della sola mancata inclusione nel novero delle aree idonee” (art. 20, comma 7);

- solo a seguito dell’entrata in vigore della disciplina statale e regionale per l’individuazione di superfici e aree idonee ai sensi dell’art. 20 sono aggiornate le linee guida per l’autorizzazione degli impianti a fonti rinnovabili di cui all’articolo 12, comma 10, D.Lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 (art. 18, comma 3).

Tra le indicazioni operative giurisprudenziali in materia si segnala, di recente, che è stato ritenuto non condivisibile affermare che l’art. 20, D.Lgs. n. 199/2021 cit. qualifichi le **zone gravate da usi civici**

come non idonee all’installazione di impianti FER (47), nonché non fondato l’assunto in base al quale l’attuale assetto normativo in materia sarebbe incompatibile con la possibilità di prevedere, per le aree idonee all’installazione di potenza eolica e fotovoltaica, **limiti alla superficie massima** utilizzabile per l’ubicazione degli impianti espressi in percentuale sulla superficie dell’appezzamento di terreno (48).

### FER in aree agricole e impianti agrivoltaici

In linea di principio è stato di recente ribadito come l’art. 12, comma 7, D.Lgs. n. 387/2003 imponga di reputare compatibili gli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili con la destinazione agricola dell’area di riferimento.

Pertanto, per non invertire il debito rapporto tra regola ed eccezione tracciato dall’art. 12, cit., occorre dimostrare la ricorrenza di peculiari esigenze di tutela, nello specifico sito, di ben precise quanto pregevoli colture, ovvero di altrettanto ben determinate specie arboree dagli stessi caratteri (49).

In estrema sintesi, ai sensi dell’art. 12 comma 7, cit. l’Amministrazione non può escludere tout court l’allocazione di impianti FER in area agricola: può modulare, circoscrivere e porre limiti di natura qualitativa; non può, però - semplicemente - vietare (50).

(47) Corte cost. n. 103/2024 che, alla luce dell’art. 20, comma 7, D.Lgs. n. 199/2021, afferma che, di per sé, la mancata inclusione delle aree gravate da usi civici tra quelle idonee non comporta la loro assoluta inidoneità all’installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, che rimane assoggettata al procedimento autorizzatorio ordinario di cui all’art. 12, comma 3, D.Lgs. n. 387/2003, né tantomeno comporta il divieto di mutarne la destinazione in conformità al regime degli usi civici; difatti, posto che sono considerate idonee le aree elencate dalle lett. a) e ss. dello stesso comma 8 in parola, tra queste figurano, alla lett. c)-*quater*, “le aree che non sono *ricomprese* nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, incluse le zone gravate da usi civici di cui all’articolo 142, comma 1, lettera h), del medesimo decreto”.

(48) TAR Umbria n. 613/2023, in merito all’impugnazione del provvedimento con cui un Comune aveva affermato l’inammissibilità di un’istanza finalizzata all’avvio di una PAS per il conseguimento dei titoli necessari alla realizzazione ed alla messa in esercizio di un impianto fotovoltaico con moduli a terra su un terreno insistente su un’area idonea *ex lege* (art. 20, comma 8, D.Lgs. n. 199/2021). Il TAR ritiene non fondato l’assunto da cui muove la Società ricorrente, ovvero che il quadro normativo di riferimento sarebbe incompatibile con la possibilità di prevedere, per le aree idonee all’installazione di potenza eolica e fotovoltaica, limiti alla superficie massima utilizzabile per l’ubicazione degli impianti espressi in percentuale sulla superficie dell’appezzamento di terreno.

Quanto allo strumento normativo utilizzabile al fine di stabilire la massima porzione di suolo occupabile dagli impianti per unità di superficie e, in particolare, dell’idoneità, a tale scopo, della fonte regolamentare regionale, il TAR osserva che (in linea con l’art. 117, comma 3, Cost. in tema di potestà legislativa concorrente) spetta

alle Regioni la relativa potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. Così, nelle more della emanazione dei decreti ministeriali di cui all’art. 20, comma 1, D.Lgs. n. 199/2021, afferma il TAR, non può certo ritenersi che, in attesa della emanazione dei detti D.M., la materia rimanga priva di normazione di principio, con la conseguenza che le disposizioni regolamentari regionali che desumano i principi fondamentali dalla materia dalla legislazione statale vigente realizzino in via suppletiva, con fonte sub-legislativa in attesa della fonte sub-legislativa statale, quella “necessaria integrazione” richiesta dalla normativa primaria, senza peraltro tradire, per i profili che qui interessano, i limiti della stessa norma primaria statale.

(49) TAR Molise n. 137/2024 che, in applicazione di tale principio, giudica fondata la censura tesa a far rilevare la violazione dell’art. 12, comma 7, D.Lgs. n. 387/2003, e il connesso profilo di eccesso di potere per illogicità, a fronte della mancata valutazione, da parte della Regione, della previsione di un piano agronomico proposto a corredo dell’iniziativa in esame, e finalizzato proprio a esaltare le caratteristiche proprie dell’area di progetto. Da qui, la complessiva illogicità dei provvedimenti impugnati, nella misura in cui hanno disposto l’effettuazione della procedura di VIA sul presupposto di una problematica di “consumo di suolo agricolo” cui la normativa vigente (l’art. 12 cit.), in linea di principio, non assegna a priori alcuna dimensione di criticità, e questo vieppiù nella ricorrenza di impianti agrivoltaici.

(50) TAR Puglia, Lecce, 11 aprile 2022, n. 586, che osserva come nella specie, sebbene non si parli di divieto *tout court*, ma di “elementi di criticità”, nella sostanza si finisce con l’attribuire peso preponderante (*rectius*: decisivo) al fatto che l’impianto in esame sia collocato in area agricola, senza attribuire giusto e dovuto rilievo alle caratteristiche tecniche dell’impianto in parola, che si

# Energia

E questo deve a maggior ragione valere per gli impianti agrivoltaici (51).

In effetti, la giurisprudenza ha da tempo posto in luce che in tema agrivoltaico, l'istruttoria deve considerare i caratteri innovativi: l'agrivoltaico, settore di recente introduzione e in forte espansione, è caratterizzato, in estrema sintesi, da un utilizzo "ibrido" di terreni agricoli, a metà tra produzioni agricole e produzione di energia elettrica, che si sviluppa con l'installazione, sugli stessi terreni, di impianti fotovoltaici, che non impediscono tuttavia la produzione agricola classica: mentre nel caso di impianti fotovoltaici il suolo viene reso impermeabile e viene impedita la crescita della vegetazione (ragioni per le quali il terreno agricolo perde tutta la sua potenzialità produttiva), nell'agrivoltaico l'impianto è invece posizionato direttamente su pali più alti, e ben distanziati tra loro, in modo da consentire alle macchine da lavoro la coltivazione agricola e far sì che la superficie del terreno resti permeabile (e quindi raggiungibile dal sole e dalla pioggia), dunque pienamente utilizzabile per le normali esigenze della coltivazione agricola (52).

L'attuale quadro normativo, in particolare, deve quindi necessariamente guidare l'Amministrazione competente nell'adozione delle determinazioni in materia di autorizzazione di detti nuovi impianti di produzione di energia rinnovabile da assumersi

previa approfondita e completa istruttoria che tenga conto della complessità e della delicatezza degli interessi in gioco, nonché delle particolarità dei nuovi sistemi, volti ad una sempre maggiore integrazione tra agricoltura e produzione di energia da fonte rinnovabile (53).

Va quindi confermata la diversità del regime giuridico relativo agli impianti agrivoltaici e a quelli fotovoltaici, affermandosi il principio in base al quale il giudizio di compatibilità ambientale e paesaggistico deve tenere conto delle peculiarità degli impianti agrivoltaici (54). Ciò trova riscontro nel diritto positivo nazionale ed euro-unitario, tra cui si segnalano il Reg. Ue 2021/241, il PNRR (Piano Nazionale di Resistenza e Resilienza) di cui al D.L. n. 77/2021 e le Linee Guida ministeriali sull'agrivoltaico (MITE, 27 giugno 2022). In particolare, da tale impianto normativo discende che gli impianti agrivoltaici costituiscono una documentata realtà nell'attuale quadro ordinamentale; al punto che - prosegue il Consiglio di Stato - il legislatore statale, a certe condizioni, li ammette a finanziamento pubblico, essendo di tutta evidenza la volontà del legislatore stesso di creare un comune quadro normativo di riferimento; ciò nella consapevolezza che soltanto in tal modo la politica energetica potrà seguire un indirizzo coerente con gli obiettivi comunitari di decarbonizzazione e di neutralità climatica (55).

sostanziano in soluzioni prevedenti un uso armonico del territorio (soluzioni, cioè, che si sforzano di coniugare le esigenze di valorizzazione del territorio e della trama agricola di riferimento, con quelle - altrettanto meritevoli di tutela - di creazione di energia da fonte rinnovabile). In altri termini, si rivela l'insussistenza di elementi oggettivi e concreti, validi a comprovare una compiuta ed esaustiva valutazione del problema se sia o meno installabile in area agricola un impianto FER di tipo agri-voltaico.

(51) Nei quali alla costruzione dell'impianto è collegata un'attività agricola per la quale il proponente è tenuto a redigere uno specifico piano agronomico, non risultando di certo sufficiente il generico riferimento degli atti impugnati ad un "consumo di suolo agricolo" a poter ravvisare un impatto significativo dell'impianto, tale da necessitare della VIA (così ancora TAR Molise n. 137/2024, che richiama in tal senso TAR Molise n. 161/2023).

(52) CDS n. 8235/2023, che nella specie censura l'impropria valutazione del progetto agrivoltaico alla stregua dei criteri previsti per gli impianti fotovoltaici e afferma che va esclusa l'applicazione meccanicistica agli impianti agrivoltaici di indirizzi e direttive contemplate dal Piano Paesaggistico Territoriale Regionale (PPTR) in relazione agli impianti fotovoltaici.

(53) CDS n. 8258/2023. I giudici precisano che sebbene si trattati di normativa in parte sopravvenuta rispetto alla data di

adozione dei provvedimenti impugnati, le innovative caratteristiche tecnologiche degli impianti agrivoltaici imponevano nella specie (e impongono) agli organi regionali di operare un'attenta verifica circa la compatibilità di tali impianti con le previsioni del PPTR, attraverso un'interpretazione evolutiva e finalistica idonea a verificare se le nuove tecnologie possano ritenersi idonee a tutelare le finalità di salvaguardia insite nelle previsioni del PPTR; nel caso di specie, invece, è accaduto che, sebbene espressamente riferite agli impianti fotovoltaici "a terra", gli organi competenti hanno applicato la disciplina vigente in senso preclusivo anche ad impianti di nuova generazione, sebbene dotati di sistemi idonei a limitare fortemente il consumo di suolo e soprattutto a garantire la coesistenza delle tradizionali attività agrosilvopastorali tutelate dal PPTR con la finalità di produzione di energia alternativa.

(54) CDS 8 settembre 2023, n. 8235, nonché n. 5480/2022 e, nella giurisprudenza amministrativa di primo grado, TAR Bari n. 568/2022, nonché TAR Lecce nn. 1799/2022, 586/2022, 1267/2022, 1583/2022, 1584/2022, 1585/2022 e 1586/2022.

(55) Per approfondimenti sul punto mi si permetta di rimandare in questa Rivista a Spina, "Agrivoltaico avanzato: incentivi 2024-2026, provvedimenti attuativi e regole operative", 8-9, 571, 2024.

STUDIO TECNICO

IL MIO OBIETTIVO  
**PROGETTARE  
LA SICUREZZA  
NEI CANTIERI**

**One HSE È LA NUOVA SOLUZIONE WOLTERS KLUWER  
PER GLI STUDI TECNICI**

La nuova soluzione di informazione, aggiornamento e pratica professionale che ti garantisce risposte, soluzioni e strumenti operativi per tutti gli aspetti della tua attività. Un motore di ricerca intelligente, guide pratiche e approfondimenti dei migliori esperti, adempimenti, sanzioni, modulistica, procedure, check list, consultabili da qualunque device.

Grazie a One HSE sei sempre al passo con l'evoluzione normativa e tecnica, velocizzi e migliori la qualità del tuo lavoro garantendo la sicurezza nei cantieri e la tutela dell'ambiente.

Scopri di più su [one.it/hse](https://one.it/hse)

**One HSE** FA GRANDE LA DIFFERENZA

# Consiglio di Stato e TAR

a cura di Chiara Prevete

## TUTELA DEL PAESAGGIO

DIVIETI DI LOCALIZZAZIONE DI IMPIANTI RADIO SU AREE DEL TERRITORIO COMUNALE

**Consiglio di Stato, sez. VI, 15 novembre 2024, n. 9159 - Pres. De Felice - Rel. Cordì - Ric. PC & altri - Res. Comune di Castelletto D'Orba, S.U.A.P. - Sportello Unico per le Attività Produttive del Comune di Ovada e altri**

*Localizzazione impianti radio - Decoro ambientale - Divieto*

**Le previsioni regolamentari (dettate a livello comunale alla stregua della pertinente disciplina statale e regionale), recanti divieti di localizzazione di impianti radio in talune aree del territorio comunale, siano illegittime, salvo che: i) la interdizione di allocazione di impianti in specifiche aree del territorio comunale risponda a particolari esigenze di interesse pubblico, tendendo alla tutela di interessi sensibili, di regola costituzionalmente rilevanti; ii) non siano pregiudicate le esigenze di celere sviluppo, di efficienza e di funzionalità della rete di comunicazione elettronica, non impedendosi - per effetto del limite o del divieto posto dall'ente locale - la capillare distribuzione del servizio all'interno del territorio; iii) non siano derogati i valori soglia definiti dalla legislazione statale. Quando il divieto - pur asseritamente sorretto da esigenze di "decoro ambientale" - non riguarda particolari zone o beni di pregio ambientale, né risulta funzionale alla protezione dell'esposizione ai campi elettromagnetici di zone sensibili, ma, al contrario, in una preclusione di carattere sostanzialmente generale, come tale, integra un divieto localizzativo.**

Gli appellanti hanno proposto ricorso avverso la sentenza n. 353/2022, con la quale il TAR per il Piemonte ha: i) dichiarato improcedibile il ricorso proposto dal sig. G. L.; ii) dichiarato in parte irricevibile, in parte inammissibile e, per il resto, infondato il ricorso proposto dagli appellanti. Gli appellanti sono cittadini residenti o proprietari di immobili ubicati nelle vicinanze della stazione radio base edificata da W.T. s.p.a. in forza dei provvedimenti autorizzatori con cui il Comune ha respinto la loro istanza con la quale era stato chiesto di annullare in autotutela l'autorizzazione rilasciata a W.T. per la realizzazione dell'impianto. Per violazione della previsione di cui all'art. 20 delle N.T.A. del P.R.G. comunale e dell'art. 3, comma 1, lett. b), del Regolamento comunale n. 1/2001, che vietano l'installazione di simili impianti in zone comprese nel raggio di 200 m dagli impianti sportivi esistenti e previsti, e dalle civili abitazioni. Dopo la presentazione di tale istanza, il Comune aveva avviato il procedimento per la verifica dei presupposti per l'annullamento in autotutela, considerato anche che vi erano ulteriori aree disponibili. Il Sindaco aveva, inoltre, sospeso i lavori in data 18 marzo 2020, ma, in data 22 aprile 2020, l'Amministrazione aveva respinto l'istanza. W.T. aveva, quindi, completato i lavori in data 29 maggio 2020. Il TAR ha dichiarato irricevibili i motivi articolati avverso i titoli autorizzatori, ritenendo decorso il termine per l'impugnazione degli

stessi, e ha ritenuto inammissibili le domande di annullamento proposte da soggetti diversi dai firmatari dell'istanza di annullamento in autotutela. Nel merito il TAR ha ritenuto esenti dai vizi prospettati i provvedimenti del Comune, osservando che: i) l'Amministrazione aveva correttamente disapplicato l'art. 3 del Regolamento, in quanto contrastante con la previsione di cui all'art. 8, comma 6, legge n. 36/2001, come interpretata dalla costante giurisprudenza amministrativa; ii) in mancanza del presupposto dell'illegittimità, erano privi di consistenza gli ulteriori rilievi, relativi all'omesso bilanciamento dei valori involti; iii) era infondato l'ultimo motivo, atteso che gli esponenti avevano ammesso di essere stati informati *in itinere* della pendenza del procedimento amministrativo, e trovava, comunque, applicazione la previsione di cui all'art. 21-*octies*, comma 2, secondo periodo, legge n. 241/1990. Il Collegio ricorda che la legge n. 36/2001 ("Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici"), costituisce la base giuridica del regolamento comunale adattato dal Comune. Come osservato dalla Sezione (CDS, sez. VI, 27 giugno 2022, n. 5283; Id., 14 marzo 2023, n. 2665). Tale legge distingue le competenze dello Stato (art. 4), delle Regioni, delle Province e dei Comuni. La disposizione di cui all'art. 8, comma 6, prevedeva (nella versione vigente *ratione temporis*): "I comuni possono adottare un regolamento per assicurare il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti e minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici con riferimento a siti sensibili individuati in modo specifico, con esclusione della possibilità di introdurre limitazioni alla localizzazione in aree generalizzate del territorio di stazioni radio base per reti di comunicazioni elettroniche di qualsiasi tipologia e, in ogni caso, di incidere, anche in via indiretta o mediante provvedimenti contingibili e urgenti, sui limiti di esposizione a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, sui valori di attenzione e sugli obiettivi di qualità, riservati allo Stato ai sensi dell'articolo 4" della stessa legge. Nella ricostruzione del quadro normativo, giova richiamare, altresì, la previsione contenuta ora all'interno dell'art. 43, comma 4, D.Lgs. n. 259/2003 che assimila le infrastrutture di reti pubbliche di comunicazione e le opere di infrastrutturazione per la realizzazione delle reti di comunicazione elettronica ad alta velocità in fibra ottica in grado di fornire servizi di accesso a banda ultra-larga alle opere di urbanizzazione primaria di cui all'art. 16, comma 7, D.P.R. n. 380/2001. Alla stregua di tale quadro normativo si è osservato (cfr.: CDS, sez. II, 6 dicembre 2021, n. 8141; Id., sez. VI, 3 agosto 2018, n. 4794) che l'assimilazione delle infrastrutture di reti pubbliche di TLC alle opere di urbanizzazione primaria implica la loro compatibilità, in via generale, con ogni destinazione urbanistica e, dunque, con ogni zona del territorio comunale. In sostanza, il legislatore statale, nell'inserire le infrastrutture per le reti di comunicazione fra le opere di urbanizzazione primaria, ha inteso esprimere un principio fondamentale della normativa urbanistica, a fronte del quale la potestà regolamentare attribuita ai Comuni dall'art. 8, comma 6, legge n. 36/2001, non può svolgersi nel senso di un divieto generalizzato di installazione in aree urbanistiche predefinite, al di là della loro ubicazione o connotazione o di concrete (e, come tali, differenziate) esigenze di armonioso governo del territorio (cfr.: CDS, sez. III, 5 febbraio 2013, n. 687). Alla luce di tali rilievi, è stato precisato (CDS, sez. VI, 11 gennaio 2021, n. 374) che la scelta di individuare un'area specifica ove collocare

gli impianti, anche se in base al criterio della massima distanza possibile dal centro abitato, non può ritenersi condivisibile, costituendo un limite alla localizzazione (non consentito) e non un criterio di localizzazione (consentito). Tali principi sono stati espressi tenendo conto dell'interesse nazionale, costituzionalmente rilevante in quanto afferente pure alla libertà della comunicazione, alla copertura del territorio e all'efficiente distribuzione del servizio (cfr.: CDS, sez. VI, 13 marzo 2018, n. 1592). In particolare, dall'assimilazione degli impianti *de quibus* alle opere di urbanizzazione primaria e, dunque, dalla loro compatibilità con qualsiasi destinazione urbanistica e, in ultima analisi, con ogni zona del territorio comunale, si è desunto il principio della necessaria capillarità della localizzazione degli impianti relativi ad infrastrutture di reti pubbliche di comunicazioni (CSD, sez. VI, 3 agosto 2017, n. 3891), essenziale per garantire la copertura dell'intero territorio (comunale e, per sommaria, nazionale). Pertanto, i divieti di localizzazione devono ritenersi illegittimi nella misura in cui vadano a pregiudicare la copertura del territorio nazionale, incidendo sull'esigenza di garantire la completa realizzazione della rete di infrastrutture per le telecomunicazioni. Siffatti divieti, di contro, non possono ritenersi incompatibili con la normativa settoriale, se non influiscono sulla capillarità della localizzazione degli impianti e, dunque, sulla possibilità di usufruire dei relativi servizi in qualsiasi area del territorio nazionale, nonché se si mantengono entro i limiti delineati dall'art. 8, legge 22 febbraio 2001, n. 36, risultando funzionali al perseguimento degli obiettivi di interesse generale ivi divisati. La giurisprudenza costituzionale (sentt. nn. 331/2003; 307/2003) sembra confermare l'impossibilità, per le Amministrazioni territoriali, di disciplinare la localizzazione degli impianti in esame attraverso l'imposizione di divieti di localizzazione, ove siano derogati i valori soglia definiti dalla legislazione statale o siano pregiudicate le esigenze di celere sviluppo, di efficienza e di funzionalità della rete di comunicazione elettronica e la copertura con essa dell'intero territorio nazionale. Di contro, ove tali esigenze di tutela non siano compromesse, perché la loro realizzazione non è resa impossibile o estremamente difficile dalla disciplina locale, non sembra possa negarsi uno spazio regolatorio alle scelte di competenza delle Amministrazioni territoriali. In definitiva, alla luce della normativa di riferimento e delle precisazioni fornite nei citati precedenti giurisprudenziali risulta esente da vizi la decisione del Comune - espressa sia in sede di rilascio dei titoli che di reiezione del diniego di autotutela - di disapplicare la norma regolamentare, in quanto, chiaramente, contrastante con la previsione primaria, per come interpretata dalla giurisprudenza costituzionale e amministrativa sopra esposta. Esclusa la sussistenza di una legittima limitazione, non era neppure obbligo del Comune individuare un sito alternativo per la realizzazione dell'impianto; né assumono rilievo, per la medesima ragione, gli ulteriori valori involti, non dovendosi effettuare alcun bilanciamento in difetto dell'illegittimità del provvedimento di primo grado.

OBBLIGO DI PIANIFICAZIONE PER L'ATTIVITÀ ESTRATTIVA DI CAVA

**Consiglio di Stato, sez. un., 4 novembre 2024, n. 8718 - Pres. De Nictolis - Rel. Caminiti - Ric. B&C G. V. s.r.l. - Res. Comune di Montaione**

*Attività di cava - Discrezionalità - Tutela paesaggio*

**L'attività estrattiva di cava, pur non essendo assoggettata al previo rilascio del permesso di costruire, coinvolge interessi super individuali e valori costituzionali (ambiente,**

**paesaggio, territorio, salute, iniziativa economica), incidendo sul governo del territorio sia per il suo rilevante impatto ambientale che per le esigenze economiche proprie dell'impresa esercente, connesse allo sfruttamento delle sempre più scarse risorse naturali disponibili, con la conseguenza che, al pari dell'attività edilizia, non è mai completamente libera, ma deve inserirsi in un contesto di interventi pianificati. Dalla natura programmatica dell'intervento pubblicistico e dai valori costituzionali in gioco ne discende che in sede di approvazione del piano delle cave, in applicazione della norma sancita dall'art. 3, legge n. 241/1990, le scelte riguardanti le singole aree non abbisognano di una specifica motivazione in considerazione dell'elevato numero di destinatari e dell'interdipendenza reciproca delle varie previsioni, specie se poste a tutela dell'ambiente e del paesaggio. Il piano cave, in quanto atto di pianificazione generale, non necessita di una particolare motivazione, tranne nel caso in cui tale piano si discosti dai pareri obbligatori resi in seno al procedimento, onde evitare possibili arbitri. Quindi l'imposizione di vincoli peculiari, volti a circoscrivere le attività (nella specie estrattive), anche già in atto, che, per la loro oggettiva incidenza negativa sull'ambiente che si è inteso proteggere, trova supporto, a livello costituzionale, tra i principi fondamentali della Carta costituzionale e, in particolare, in quelli desumibili dall'art. 9, comma 2, sulla tutela del paesaggio e per altro verso, non confligge con quelli - comunque recessivi rispetto al primo - di cui agli artt. 41, 42 e 43 Cost., in quanto i vincoli paesaggistici, per la loro natura conformativa del territorio, ben possono incidere, anche significativamente, su attività produttive anche già ivi esistenti, quali le cave. Quella di cava è, infatti, un'attività di lunga durata, destinata, quindi, a pregiudicare l'ambiente in modo prolungato, progressivo ed espansivo, con la conseguenza che correttamente l'imposizione del vincolo può impedirne la prosecuzione. Non sono configurabili diritti quesiti essendo l'attività di cava, comunque, attività oggetto di autorizzazione da parte della P.A., revocabile, quindi, tutte le volte in cui subentrino elementi impeditivi della stessa, quale certamente è l'inclusione del bacino di cava in un'area protetta a fini di tutela ambientale. Né, trattandosi di atto di carattere generale, le scelte al riguardo operate dall'amministrazione, allorché non ritenga di salvaguardare le attività in corso, necessitano di specifica motivazione.**

L'impresa B&C G. V. s.r.l. ha interposto appello avverso la sentenza del TAR per la Toscana (sez. II, 13 aprile 2021, n. 509), che aveva respinto due ricorsi riuniti presentati dalla società. Tali ricorsi riguardavano vari atti amministrativi legati all'attività estrattiva presso la cava denominata "omissis", situata nel Comune di Montaione. Il primo ricorso (RG n. 76/2020) contro la comunicazione di diniego (prot. n. 10821 del 15 novembre 2019) del Comune di Montaione alla richiesta di proroga, ai sensi dell'art. 20, comma 4-ter, L.R. n. 35/2015, dell'autorizzazione estrattiva 27 agosto 2010, n. 1 e contro l'ordinanza comunale 22 novembre 2019, n. 22, che imponeva la risistemazione ambientale dell'area estrattiva, prevista dalla normativa urbanistica vigente, che attribuisce all'area una destinazione definitiva a zona boscata E2. Con il secondo ricorso (RG n. 1038/2020) contro la delibera del Consiglio Regionale 21 luglio 2020, n. 47, con cui è stato approvato il Piano Regionale Cave (PRC), nella parte riguardante la Cava *omissis*. L'impresa, titolare dell'autorizzazione per l'estrazione di materiale calcareo dal 2010, aveva chiesto un ampliamento della destinazione estrattiva, proponendo l'inserimento della

cava tra i "giacimenti" del PRC, anziché limitarla a una "risorsa". Tuttavia, il Comune di Montaione aveva richiesto il blocco totale delle attività estrattive, salvo il ripristino ambientale, in linea con la destinazione definitiva dell'area stabilita dal Piano Regolatore Generale. Il TAR ha respinto entrambi i ricorsi, affermando che le scelte di pianificazione, come l'adozione del PRC, erano espressione di ampia discrezionalità amministrativa e non richiedevano una motivazione puntuale riguardo al mancato accoglimento delle osservazioni della società. In motivazione si legge che la Regione Toscana, nell'approvazione del PRC, ha agito legittimamente, attribuendo priorità alla tutela paesaggistica e ambientale rispetto alle richieste dell'impresa. Pertanto, non vi era alcun diritto soggettivo della società a ottenere una proroga o modifiche più favorevoli al piano, né esiste una tutela per la generica aspettativa alla non modifica *in peius* delle precedenti destinazioni d'uso. La società ha proposto due motivi di appello contro la sentenza. Il primo motivo riguarda la contestazione dei capi della sentenza relativi al rigetto del ricorso contro la delibera regionale di approvazione del PRC. Il secondo motivo attiene all'impugnazione dei precedenti atti comunali (diniego di proroga, ordinanza di risistemazione ambientale) e del PRC nella sua versione adottata. Secondo il giudice dell'appello, le scelte di pianificazione sono espressione di discrezionalità amministrativa, sindacabili solo in caso di violazione di legge, illogicità, o irragionevolezza (CDS, sez. II, 18 maggio 2020, n. 3163). Non esiste un diritto soggettivo a mantenere una destinazione d'uso più favorevole stabilita in un precedente piano regolatore. In materia di pianificazione delle cave, inoltre, la Regione non è obbligata a motivare specificamente le scelte sulle singole aree, potendo privilegiare interessi pubblici di carattere ambientale e paesaggistico. L'appello è stato rigettato in quanto la richiesta della società di includere la cava tra i "giacimenti" si riferiva a un'area mai qualificata come tale e interessata da vincoli paesaggistici e ambientali. Secondo il Collegio, la Regione ha legittimamente escluso la cava dall'elenco dei giacimenti del PRC, privilegiando la tutela ambientale, senza obbligo di ulteriore motivazione. Pertanto, la società non poteva vantare alcuna aspettativa legittima all'ampliamento delle attività estrattive o alla riformulazione del PRC in senso favorevole. In sintesi, la pianificazione regionale e le decisioni del Comune di Montaione sono state ritenute conformi alla normativa e ai principi giurisprudenziali, escludendo le pretese dell'impresa appellante.

## AUTORIZZAZIONI

### VIA E PROROGA DEI PROVVEDIMENTI

**Consiglio di Stato, sez. IV, 5 novembre 2024, n. 8838 - Pres. Neri - Rel. Fratamico - Ric. E. A. S.r.l. - Res. Provincia di Foggia**

*Natura proroga - art. 25, comma 5, D.Lgs n. 152/2006 - Discrezionalità*

**La proroga rappresenta un istituto di carattere generale, volto a consentire la prosecuzione di un rapporto giuridico oltre la scadenza originariamente prevista. Essa garantisce elasticità ed efficienza all'azione amministrativa, in quanto consente all'Amministrazione di estendere l'efficacia temporale di un atto amministrativo e, quindi, di continuare a perseguire il fine pubblico ad esso sotteso, senza che sia necessario ripercorrere l'intero iter procedimentale e senza dar seguito ad una nuova**

**valutazione dell'interesse pubblico coinvolto. Sebbene tradizionalmente ricompresa nell'esercizio della funzione amministrativa di cui è espressione la determinazione originaria, essa non comporta, dunque, il rilascio di un nuovo atto amministrativo a favore del privato, ma implica una nuova valutazione unicamente riguardo all'opportunità di prolungare l'efficacia del rapporto costituito con il provvedimento originario ed è proprio in questo che si distingue dalla figura diversa della "rinnovazione" dell'atto amministrativo che presuppone la sopravvenuta inefficacia dell'atto iniziale, cui segue una nuova valutazione dell'interesse pubblico o una nuova verifica dei presupposti per l'adozione di un nuovo provvedimento. In altri termini, la proroga costituisce, perciò, un separato atto amministrativo sul piano formale, ma sul piano sostanziale segna solo la prosecuzione del rapporto già pendente, dovendo non a caso intervenire prima che sia scaduto il provvedimento originario.**

**Tali principi trovano, del resto, conferma anche nella disciplina della proroga dei provvedimenti di VIA dettata dal Codice dell'ambiente, che, all'art. 25, comma 5, D.Lgs n. 152/2006, dopo aver disposto che "Il provvedimento di VIA ... ha l'efficacia temporale, comunque non inferiore a cinque anni, definita nel provvedimento stesso ...", prevede che "... Decorsa l'efficacia temporale indicata nel provvedimento di VIA senza che il progetto sia stato realizzato, il procedimento di VIA deve essere reiterato, fatta salva la concessione, su istanza del proponente, di specifica proroga da parte dell'autorità competente". In particolare, in prossimità della scadenza del termine di efficacia della VIA, l'interessato ha a sua disposizione due opzioni operative ben differenziate: può attivarsi instando, in via preventiva, per la proroga della VIA e conseguire la protrazione della durata del citato documento oppure chiederne la rinnovazione, successivamente alla scadenza del relativo termine di efficacia ed il dettato dell'art. 25 comma 5 citato è chiaro nel prevedere che un nuovo scrutinio sui presupposti per la VIA può aver luogo solo in quest'ultima ipotesi (cfr. "il procedimento di VIA deve essere reiterato ...") e non invece nel caso di proroga, in cui la valutazione amministrativa si focalizza solo sulla sussistenza dei presupposti per prolungare il termine di efficacia della VIA originaria. A tale stregua, la proroga, proprio perché intende solo consentire una prosecuzione del rapporto amministrativo al fine di completare l'attuazione di un certo programma di interessi a suo tempo già autorizzato, comporta non solo un procedimento diverso e semplificato rispetto al procedimento di rinnovazione della VIA, ma anche una valutazione discrezionale da parte dell'Amministrazione competente più circoscritta e limitata alla possibilità di estendere l'efficacia temporale dell'atto originario, alla luce di eventuali modifiche sostanziali del quadro fattuale e giuridico di riferimento.**

Il ricorso inizia con l'impugnazione della determina dirigenziale 2 dicembre 2013, n. 2588 della Provincia di Foggia che, autorizzando la realizzazione di un parco eolico nel territorio comunale di *omissis*, aveva limitato il suo parere favorevole di VIA soltanto a 6 dei 26 aerogeneratori del progetto presentato dalla E.A. s.r.l. Viene poi impugnata la nota del 24 maggio 2019 con la quale la medesima Provincia ha negato la proroga della VIA per 3 dei 6 aerogeneratori autorizzati, precisando anche che, per gli altri 3, non avrebbe potuto "essere valutata alcuna

eventuale variazione geometrica in aumento". La E.A. s.r.l. ha impugnato dinanzi al TAR per la Puglia tali atti con due distinti ricorsi (RG n. 368/2014 e RG n. 1052/2019). Con la sentenza 15 dicembre 2020, n. 1627, il TAR per la Puglia ha dichiarato il primo ricorso inammissibile per acquiescenza, a causa della mancata impugnazione da parte della ricorrente del PPTR ostativo all'installazione di 20 dei 26 aerogeneratori in origine richiesti, ed ha rigettato il secondo, in quanto infondato. Con il primo motivo l'appellante ha lamentato l'erroneità della sentenza impugnata nella parte relativa alla pronuncia di inammissibilità del ricorso avverso la determina di VIA n. 2588/2013 (contenente parere negativo sull'installazione di 20 dei 26 aerogeneratori progettati). Al riguardo, l'originaria ricorrente ha osservato come la successiva proroga della VIA, accordata soltanto per 3 dei 6 aerogeneratori autorizzati, non contenesse alcun riferimento ai 20 aerogeneratori del progetto originario, già oggetto del giudizio sfavorevole dall'Amministrazione con il provvedimento del 2013, e che, in ogni caso, le "norme vincolistiche" del Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR), riconosciute dal TAR come ostative all'installazione delle strutture in questione, fossero da considerare già in vigore al momento dell'emissione del primo parziale diniego, in virtù delle misure di salvaguardia disciplinate dall'art. 105 delle NTA, adottate con delibera 2 agosto 2013, n. 1435. La sezione C2 della Scheda d'ambito "Tavoliere" in cui ricade il sito prescelto per l'impianto non avrebbe, poi, subito alcuna modifica in sede di approvazione finale del PPTR, limitandosi comunque a contenere "indirizzi e direttive" non immediatamente vincolanti, così da lasciare alla Provincia il compito di valutare in concreto i vari progetti, verificandone caso per caso le caratteristiche e la non contrarietà al piano. Con il primo motivo l'appellante ha lamentato l'erroneità della sentenza impugnata nella parte relativa alla pronuncia di inammissibilità del ricorso avverso la determina di VIA n. 2588/2013 (contenente parere negativo sull'installazione di 20 dei 26 aerogeneratori progettati). Al riguardo, l'originaria ricorrente ha osservato come la successiva proroga della VIA, accordata soltanto per 3 dei 6 aerogeneratori autorizzati, non contenesse alcun riferimento ai 20 aerogeneratori del progetto originario, già oggetto del giudizio sfavorevole dall'Amministrazione con il provvedimento del 2013, e che, in ogni caso, le "norme vincolistiche" del Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR), riconosciute dal TAR come ostative all'installazione delle strutture in questione, fossero da considerare già in vigore al momento dell'emissione del primo parziale diniego, in virtù delle misure di salvaguardia disciplinate dall'art. 105 delle NTA, adottate con delibera 2 agosto 2013, n. 1435. Il suddetto motivo, secondo il Collegio, è infondato. Così come ritenuto dal TAR, il ricorso avverso il provvedimento di VIA n. 2588/2013 nella parte concernente il parere parzialmente negativo della Provincia di Foggia per 20 dei complessivi 26 aerogeneratori progettati risulta, infatti, inammissibile per acquiescenza, non avendo la società ricorrente provveduto ad impugnare il PPTR definitivamente approvato con la delibera 16 febbraio 2015, n. 176. Al riguardo, non possono essere condivise le argomentazioni svolte dalla E. A. circa: a) la pretesa "continuità" tra le previsioni del precedente PUTT/P (Piano urbanistico territoriale tematico/Paesaggio) e il nuovo PPTR; b) l'assenza, in ogni caso, di qualsiasi mutamento normativo per la vigenza, anche al momento dell'emissione dell'originario parere di VIA, delle misure di salvaguardia del nuovo PPTR; c) il carattere asseritamente non vincolante, ma di mera raccomandazione, delle disposizioni delle NTA del PPTR. In breve, come evidenziato anche dalla Provincia di Foggia nelle sue difese, con il PPTR la Regione Puglia ha inteso dare alla materia in questione una regolamentazione profondamente diversa rispetto al passato, in considerazione di una differente e più ampia ponderazione dei vari interessi

contrapposti: così mentre il PUTT/P - approvato con deliberazione della Giunta regionale della Puglia 15 dicembre 2000, n. 1748 - disciplinava i processi di trasformazione fisica e l'uso del territorio "allo scopo di tutelarne l'identità storica e culturale, rendere compatibili la qualità del paesaggio, delle sue componenti strutturali, e il suo uso sociale, nonché di promuovere la salvaguardia e la valorizzazione delle risorse territoriali", il PPTR - approvato con deliberazione della Giunta regionale della Puglia 16 febbraio 2015, n. 176 - ha assunto specifiche funzioni di piano territoriale ai sensi dell'art. 1, L.R. n. 20/2009 e ha scelto di perseguire le più complesse e articolate "finalità di tutela e valorizzazione, nonché di recupero e riqualificazione dei paesaggi di Puglia, in attuazione del già citato art. 1 della Legge n. 20/2009 e del D.Lgs. n. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), nonché in coerenza con le attribuzioni di cui all'articolo 117 della Costituzione, e conformemente ai principi di cui all'articolo 9 della Costituzione ed alla Convenzione Europea sul Paesaggio adottata a Firenze il 20 ottobre 2000, ratificata con Legge 9 gennaio 2006, n. 14". Obiettivi specifici del PPTR sono, dunque, in particolare, "la promozione e la realizzazione di uno sviluppo socioeconomico autosostenibile e durevole e di un uso consapevole del territorio regionale, anche attraverso la conservazione ed il recupero degli aspetti e dei caratteri peculiari dell'identità sociale, culturale e ambientale, la tutela della biodiversità, la realizzazione di nuovi valori paesaggistici integrati, coerenti e rispondenti a criteri di qualità e sostenibilità". In base al concreto contenuto del PPTR può, in verità, osservarsi che le sue disposizioni riferite all'area in cui gli aerogeneratori avrebbero dovuto essere collocati non assumono la valenza di semplici "raccomandazioni". In appello, la E.A. ha, in primo luogo, rimarcato la differenza tra il rinnovo e la mera proroga della VIA che, accedendo al precedente provvedimento, avrebbe operato semplicemente "uno spostamento in avanti del (suo) ... termine di efficacia", previa verifica dell'assenza di modifiche al contesto ambientale e territoriale di riferimento e dell'attualità del giudizio già espresso dall'amministrazione. Secondo la società appellante i suddetti elementi sarebbero rimasti tutti immutati, così come il quadro normativo nel quale il suo intervento andava ad inserirsi, poiché il PPTR si sarebbe posto "in continuità" con il precedente PUTT/P e anche con il PTCP. Il TAR, secondo la ricorrente, nella sua decisione non avrebbe adeguatamente considerato la distanza tra i suddetti istituti, non valorizzando il vizio di eccesso di potere in cui la Provincia di Foggia sarebbe incorsa nel procedere, in sede di esame dell'istanza di mera proroga della VIA, ad una completa (ed illegittima) rivalutazione del progetto autorizzato, quando avrebbe dovuto limitarsi ad una "valutazione meno pregnante perché volta unicamente a verificare se medio tempore (fossero) ... intervenuti elementi (giuridici o fattuali) nuovi e rilevanti tali da imporre una modifica del precedente regime, (potendo usufruire tra l'altro di) un margine di discrezionalità molto ridotto, unicamente volto a riconoscere l'an della protrazione dell'efficacia temporale del provvedimento originario e non invece il *quomodo* dell'azione amministrativa". La E.A. ha altresì sostenuto la necessità di una puntuale motivazione del diniego di proroga soprattutto alla luce del chiaro favor legislativo per la realizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, l'incompetenza della Provincia a pronunciarsi in sede di decisione sulla proroga della VIA sul profilo della compatibilità paesaggistica del progetto, la violazione degli artt. 10 e 10-bis, legge n. 241/1990 e l'ingiustizia, in ogni caso, anche della precisazione relativa all'impossibilità di autorizzare - anche per i tre aerogeneratori "superstiti" - "alcuna eventuale variazione geometrica in aumento", aggiunta che sarebbe stata effettuata dall'Amministrazione del tutto in astratto, al di là di qualsiasi istanza presentata dall'interessata e, dunque, assolutamente "fuori contesto"

rispetto alla proroga della VIA. Secondo il Collegio, anche le suddette censure, comportanti la riproposizione dinanzi al giudice di appello dei motivi già articolati con il ricorso RG n. 1052/2019, sono state dichiarate infondate e rigettate. Quanto alla differenza tra rinnovo e proroga e al preteso errore nel quale sarebbe incorsa l'Amministrazione nel negare quest'ultima con il provvedimento del 24 maggio 2019, il Collegio ricorda che, come ribadito anche di recente dalla stessa sezione, nel determinarsi su di un'istanza di proroga l'Amministrazione, a differenza di quanto richiesto in sede di rinnovo del provvedimento, è effettivamente chiamata "semplicemente (ad) accertare la non addebitabilità della mancata realizzazione dell'opera autorizzata nel termine previsto alla responsabilità del soggetto richiedente, nonché l'inesistenza di mutamenti del contesto ambientale e normativo tali da escludere la possibilità di estendere l'efficacia temporale dell'originaria valutazione positiva ..." (CDS, sez. IV, 17 luglio 2024, n. 6428). Nel caso in esame, la Provincia risulta aver fatto riferimento proprio all'evoluzione del quadro normativo nel quale il richiesto prolungamento temporale dell'autorizzazione già rilasciata sarebbe andato ad inserirsi, per negare la proroga della VIA per tre sei aerogeneratori "superstiti", ritenuta all'attualità "inopportuna" poiché la disciplina derivante dalla definitiva approvazione del PPTR e la necessità perseguire gli obiettivi in esso indicati come prioritari risultavano ormai di ostacolo alla concreta installazione di tali turbine nel sito progettato. Per questo e altre ragioni l'appello veniva integralmente rigettato.

## AMBIENTE

QUAL È IL RAPPORTO TRA DNSH E I CAM AI FINI DELLA TUTELA AMBIENTALE?

**TAR Marche, 31 gennaio 2024, n. 118, sent. - Pres. Daniele - Rel. Capitanio - Ric. S. G. e altri - Res. Comune di Senigallia**

*DNSH - CAM - Abbattimento alberi*

**Il principio DNSH (*Do not significant harm*) sta a significare di non arrecare danno significativo all'ambiente. A questo scopo il Reg. Ue n. 241/2021 dispone che possono essere finanziate nell'ambito dei piani nazionali solamente le misure che rispettino il principio DNSH. Detto principio, di matrice comunitaria e introdotto dal Reg. Ue n. 852/2020, considera che un'attività economica arrechi danno significativo all'ambiente quando incide negativamente sulla mitigazione dei cambiamenti climatici (ossia se implica significative emissioni di gas a effetto serra), sull'adattamento ai cambiamenti climatici (ossia se conduce a un peggioramento degli effetti negativi del clima attuale e futuro previsto sull'attività stessa o sulle persone o sulla natura), sull'uso sostenibile e sulla protezione delle acque e delle risorse marine (ossia se l'attività nuoce al buono stato o al buon potenziale ecologico dei corpi idrici comprese le acque di superficie e sotterranee e al buon stato delle acque marine), sull'economia circolare, compresi la prevenzione della produzione e il riciclo dei rifiuti (ossia se conduce a inefficienze significative nell'uso dei materiali o nell'uso diretto ed indiretto di risorse naturali), sulla prevenzione e riduzione dell'inquinamento (ossia se comporta un aumento delle emissioni di sostanze inquinanti nell'aria, nell'acqua e nel suolo rispetto alla situazione esistente).**

**Nel rapporto tra il principio DNSH e i Criteri Ambientali Minimi (CAM) il primo costituisce un livello di tutela ambientale superiore rispetto al secondo. Questo perché il principio DNSH, regolato dal Reg. Ue sulla tassonomia, prevede aggiornamenti periodici e criteri tecnici più stringenti per garantire che progetti e interventi non arrechino danni significativi all'ambiente. Il principio DNSH è concepito al fine di bilanciare crescita economica e tutela ambientale, richiedendo che ogni intervento tenga conto di potenziali danni alle risorse naturali e favorisca la sostenibilità a lungo termine sulla protezione e il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi (cioè se nuoce in modo significativo alla buona condizione e alla resilienza degli ecosistemi o nuoce allo stato di conservazione degli habitat e delle specie).**

Il Comune di Senigallia aveva approvato un progetto di risanamento conservativo per il Viale Anita Garibaldi nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Il progetto prevedeva l'abbattimento di 23 pini domestici (*Pinus pinea*), considerati essenziali per la protezione ambientale e paesaggistica. I ricorrenti sono proprietari di (e in alcuni casi anche residenti in) fabbricati in stile *liberty* dotati di giardini privati ubicati in viale Anita Garibaldi in Senigallia nel tratto compreso tra via Mercantini e Corso Matteotti e tutti prospettanti sul viale medesimo residenti della zona, hanno contestato il progetto, denunciando il grave impatto ambientale e paesaggistico, evidenziando che le alberature sono protette da normative nazionali (legge n. 10/2023) e regionali (L.R. Marche n. 6/2005). Hanno inoltre contestato l'assenza di un'adeguata valutazione ambientale sugli impatti del progetto. Secondo il Collegio, il progetto va considerato nel suo complesso anche per quanto concerne lo scenario futuro. È infatti ovvio che, ogni qualvolta si decida di abbattere alberature esistenti e di piantare al loro posto nuove essenze arboree, è necessario attendere la piena maturazione di queste ultime e che, dunque, non è corretto mettere a confronto le foto che ritraggono lo scenario *pre* e *post* abbattimento al fine di suscitare nell'osservatore un inevitabile, ma ingannevole, "senso di vuoto". In caso contrario, si dovrebbe ritenere che non sia mai possibile abbattere alberi già esistenti, il che, però, non è previsto nemmeno dalla L.R. n. 6/2005, invocate dai ricorrenti. In particolare, con il secondo motivo del ricorso introduttivo, reiterato nell'atto di motivi aggiunti, i ricorrenti deducono: la violazione dell'art. 65, comma 4, D.Lgs. n. 152/2006, dell'art. 9 delle N.T.A. del vigente P.A.I. e dell'art. 3, legge n. 241/1990, nonché l'eccesso di potere sotto vari profili (omessa e/o inadeguata motivazione; contraddittorietà; illogicità; travisamento del fatto, erroneità; difetto di adeguata istruttoria; sviamento; ingiustizia manifesta), esponendo che: - il progetto definitivo-esecutivo per cui è causa è stato approvato nonostante l'assenza della relazione geologica e idrogeologica, assenza che è stata giustificata con l'assunto che nell'area de qua non sussistono condizioni di rischio idrogeologico (e in effetti nella scheda 5 punto 19 - tavola 11 - con riguardo alla voce "relazione geologica e idrogeologica relativa alla pericolosità dell'area attestante l'assenza di condizioni di rischio idrogeologico" è stata indicata la risposta "NO"); secondo i ricorrenti, il Comune non ha però adeguatamente considerato che l'area di intervento è classificata dal P.A.I. come AIN-R4 ("aree inondabili con rischio molto elevato") ed è soggetta dunque alla disciplina vincolistica del medesimo Piano di Assetto Idrogeologico. È noto che, in base all'art. 65, comma 4, TU n. 152/2006, le disposizioni dei piani di bacino hanno carattere immediatamente vincolante per le amministrazioni e gli enti pubblici, nonché per i soggetti privati ove trattasi di prescrizioni dichiarate di tale efficacia dallo stesso P.

A.I. Nell'area di intervento si applica, pertanto, l'art. 9 ("disciplina delle aree inondabili"), let. i), delle N.T.A., che disciplina la realizzazione e/o l'ampliamento di infrastrutture tecnologiche o viarie pubbliche o di interesse pubblico nonché delle relative strutture accessorie. Tali opere, di cui il soggetto attuatore dà preventiva comunicazione all'Autorità di Bacino, contestualmente alla richiesta del previsto parere, sono autorizzabili a condizione che il proponente presenti uno studio in cui siano valutate le eventuali soluzioni alternative, la sostenibilità economica e la compatibilità con la pericolosità delle aree; nella specie, il progetto definitivo-esecutivo approvato dal Comune, secondo il ricorso, non rispettava la disciplina vincolistica in commento, visto che non era stata redatta la relazione geologica e idrogeologica dell'area attestante l'assenza delle condizioni di rischio idrogeologico, e ciò sull'errato presupposto che l'intervento non ricade in area a rischio idrogeologico. Secondo i ricorrenti, non risulta essere stata effettuata la preventiva comunicazione alla competente Autorità di Bacino. L'inosservanza dei predetti adempimenti è particolarmente grave anche per il fatto che il progetto prevede l'abbattimento di un numero importante di alberi di pino domestico, i quali contribuiscono invece in maniera positiva alla diminuzione del rischio idrogeologico presente nell'area, intercettando le precipitazioni e le esondazioni sempre più frequenti. Queste censure, secondo il Collegio, sono infondate. L'amministrazione, ribadisce il Collegio, disponeva già di questi e di tutti i dati necessari a prendere la decisione e in alcuni casi ha discrezionalità nel decidere come provvedere.

## INQUINAMENTO

DIVIETO DI CIRCOLAZIONE DEI VEICOLI DI INTERESSE STORICO E COLLEZIONISTICO

**TAR Campania, sez. V, 20 novembre 2024, n. 6388 - Pres. Abbruzzese - Rel. Di Vita - Ric. Associazione Antiquariato Auto Moto Club - Res. Comune di Napoli**

*Inquinamento - Veicoli d'epoca - Limitazioni al traffico*

**È illegittimo per difetto di istruttoria e di motivazione il provvedimento adottato dal Comune nell'esercizio del potere previsto dall'art. 7, comma 1, lett. b), D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (Codice della strada) che, in punto di inibizione alla circolazione per esigenze di prevenzione dell'inquinamento e di tutela del patrimonio artistico, ambientale e naturale, equipara de plano i veicoli di interesse storico e collezionistico iscritti nei registri di cui all'art. 60 del Codice della strada ai veicoli inquinanti appartenenti alle classi di omologazione inferiori ad "euro 4", non dotati di alcuna iscrizione in registri né muniti di alcun certificato attestante la storicità, omettendo di tenere conto del numero esiguo di veicoli di interesse storico o collezionistico (nella specie, documentato dalla parte ricorrente) e del loro ontologico utilizzo limitato nel tempo, circostanze che richiedono un regime differenziato e peculiare che coniughi il valore dell'ambiente con quello della tutela dei valori storico-culturali e del collezionismo storico.**

Con ricorso notificato il 25. novembre 2021 e depositato il 14 dicembre 2021 veniva impugnata la disposizione dirigenziale 29 settembre 2021, n. 15 adottata in esecuzione della delibera della Giunta Comunale di Napoli 18 giugno 2020, n. 193

pubblicata all'Albo Pretorio il 19 giugno 2020, parimenti gravata, con cui è stata vietata la circolazione, salvo specifiche esenzioni (es. veicoli delle forze dell'ordine e di emergenza). Dal 6 ottobre 2021 e fino a data da destinarsi, dal lunedì al venerdì, dalle 8:30 alle 18:30 degli autoveicoli inferiori alla classe Euro 0 ed Euro 1 includendovi anche le "auto d'epoca e/o storiche" (disposizione dirigenziale 29 settembre 2021, n. 15); b) dal 6 ottobre 2021 al 31 marzo 2022, dal lunedì al venerdì dalle ore 8:30 alle ore 18:30 della circolazione su tutto il territorio cittadino delle autovetture esclusivamente ad alimentazione diesel e dei veicoli commerciali ad alimentazione esclusivamente diesel di categorie N1, N2 e N3 inferiori o uguali ad Euro 4 e dei motoveicoli e ciclomotori di categoria inferiore o uguale ad Euro 2 (ricomprendendovi dunque, anche tutte quelle d'epoca e/o storiche in assenza di specifica esenzione). Parte ricorrente lamenta la mancata previsione di una specifica esenzione al divieto per gli autoveicoli ed i motoveicoli d'epoca e/o storici e affida il gravame ai seguenti motivi di diritto: 1) incompetenza del Comune ai sensi dell'art. 7 del Codice della strada in quanto il potere di interdire per la tutela della salute la circolazione dei veicoli fuori dai centri abitati (ipotesi alla quale andrebbe ascritto il potere esercitato, come documentato nel ricorso a pag. 7 laddove si pone in evidenza che il divieto interessa aree esterne al perimetro abitato individuato con delibera di Giunta Comunale 22 dicembre 1995, n. 423) spetterebbe unicamente al Prefetto, mentre il Comune potrebbe esercitare tale potere solo per ragioni di incolumità pubblica ovvero per urgenti e improrogabili motivi attinenti alla tutela del patrimonio stradale o per esigenze di carattere tecnico, ipotesi che non sarebbero ravvisabili nel caso in esame; 2) difetto di istruttoria e di motivazione, in quanto il Comune non avrebbe considerato che i veicoli d'epoca/storici costituiscono una percentuale molto esigua rispetto alla totalità di quelli circolanti e sostiene che: I) i veicoli "d'epoca" ex art. 60 del Codice della strada non possono essere ricompresi de plano nel novero dei veicoli inquinanti "ordinari" né essere assimilati ai medesimi in termini di apporto inquinante, in quanto essi possono circolare solo per determinate manifestazioni ed in presenza di apposita autorizzazione, dunque il contributo alla emissione di particelle inquinanti non potrebbe essere certamente equiparato, nemmeno in minima parte, a quello dei veicoli "ordinari" di categoria pari o inferiore alla Euro 0, Euro 1 ed Euro 2; II) i veicoli "di interesse storico o collezionistico" possono circolare solo se muniti del certificato di rilevanza storica, pertanto il loro numero sarebbe ridotto rispetto al totale dei mezzi circolanti sicché il divieto in questione non avrebbe ragion d'essere come risulta dai dati contenuti nel ricorso (veicoli circolanti con fabbricazione dai 20 ai 29 anni pari all'1,69% di quelli circolanti in Campania; dai 30 ai 39 anni con percentuale dello 0,24%; da oltre 40 anni con percentuale dello 0,11%). Secondo il Collegio sono fondate le censure con cui si deduce difetto di istruttoria e carenza di motivazione. Infatti, l'art. 60, D.Lgs. n. 285/1992 distingue i veicoli "con caratteristiche atipiche" in: a) "veicoli d'epoca", che comprendono "i motoveicoli e gli autoveicoli cancellati dal P.R.A. perché destinati alla loro conservazione in musei o locali pubblici e privati, ai fini della salvaguardia delle originarie caratteristiche tecniche specifiche della casa costruttrice, e che non siano adeguati nei requisiti, nei dispositivi e negli equipaggiamenti alle vigenti prescrizioni stabilite per l'ammissione alla circolazione"; la relativa circolazione può essere consentita "soltanto in occasione di apposite manifestazioni o raduni autorizzati, limitatamente all'ambito della località e degli itinerari di svolgimento delle manifestazioni o raduni", purché siano muniti di una particolare autorizzazione rilasciata dal competente ufficio del Dipartimento per i trasporti terrestri nella cui circoscrizione è compresa la località sede della manifestazione o del raduno; b) "veicoli di interesse storico o

collezionistico”, che includono tutti i motoveicoli e autoveicoli di cui risulti l’iscrizione in appositi registri ed in possesso dei requisiti di cui all’art. 215, D.P.R. n. 495/1992 (Regolamento di attuazione del Codice della strada) tra i quali spiccano: i) “La data di costruzione deve risultare precedente di almeno 20 anni a quella di richiesta di riconoscimento nella categoria in questione.”; ii) “Le caratteristiche tecniche devono comprendere almeno tutte quelle necessarie per la verifica di idoneità alla circolazione del motoveicolo o dell’autoveicolo” con riferimento ai freni, dispositivi di segnalazione acustica, silenziatori e tubi di scarico, segnalazione visiva e d’illuminazione, pneumatici, sospensioni, vetri e specchi retrovisori. Come rilevato dalla giurisprudenza amministrativa in analoghi giudizi (TAR Lazio, Roma, n. 15408/2023; CDS, sez. I, parere n. 799/2021), sono illegittimi quei provvedimenti che parificano, in piano, in punto di regime di circolazione, i veicoli di interesse storico e collezionistico iscritti nei registri di cui all’art. 60 del Codice della strada ai veicoli “inquinanti” meramente appartenenti alle classi di omologazione Euro 0, 1, 2 e 3, non dotati di alcuna iscrizione in registri né muniti di alcun certificato attestante la storicità. Va rilevato che non è sufficiente il mero decorso del tempo affinché un veicolo possa ottenere l’iscrizione in uno dei registri di cui all’art. 60 del Codice della strada o un certificato di storicità, posto che la disciplina di settore (D.M. 17 dicembre 2009) detta una regolamentazione molto rigorosa quanto ai requisiti richiesti e in punto di svolgimento della verifica da parte di un esaminatore che attesti la persistente autenticità del veicolo (originalità delle componenti) e tenuta (stato di conservazione). Il numero esiguo di veicoli di interesse storico o collezionistico (come documentato dalla ricorrente), riferibile al territorio della amministrazione resistente, e il loro ontologico utilizzo limitato nel tempo impongono, sul piano istruttorio, che questi ultimi siano soggetti a un regime differenziato e peculiare - alla stessa stregua di quanto previsto dal Codice della strada che, per l’appunto, prevede

appunto una disciplina specifica - che coniughi il valore dell’ambiente con quello della tutela dei valori storico-culturali e del collezionismo storico. In altri termini, l’amministrazione, nella prospettiva di una compiuta valutazione delle specificità delle singole categorie di mezzi circolanti, avrebbe dovuto modulare diversamente le misure contenenti, tra l’altro, il divieto di circolazione introdotto, dal momento che la platea dei veicoli *de quibus* risulta in effetti molto esigua, sia in relazione al numero assoluto che con riferimento a quelli con omologazione inferiore ad Euro 0, con la conseguenza che, in assenza di contrarie e documentate deduzioni dell’ente locale, deve ritenersi che l’impatto preponderante sulla qualità dell’aria derivi per lo più dai mezzi tradizionali. Nel quadro delle considerazioni che precedono, i provvedimenti impugnati non risultano adeguatamente proporzionati rispetto all’obiettivo di contenere e ridurre sul territorio le componenti inquinanti in atmosfera. Secondo il Collegio, il provvedimento comunale appare connotato da eccessiva rigidità, nella misura in cui non contempla deroghe ai divieti di circolazione per la considerazione che i veicoli storici, costituenti una testimonianza diretta del patrimonio storico, tecnico e culturale in senso lato del Paese, hanno bisogno di particolari cure di manutenzione delle varie componenti (meccanica, carrozzeria, ricambi, restauro, selleria, ecc.), in mancanza delle quali verrebbe seriamente compromessa la possibilità di una loro adeguata custodia e conservazione (CDS, sez. I, parere n. 799/2021). In questa prospettiva - e pur avendo doverosamente come obiettivo primario quello della salvaguardia del diritto alla salute dei cittadini - una diversa declinazione dei divieti e delle relative deroghe con riguardo ai veicoli d’epoca e di interesse storico o collezionistico sembra più rispondente alla necessità di trovare un punto di equilibrio e di sintesi, che tenga contestualmente conto anche della salvaguardia dei concorrenti valori ed interessi del collezionismo privato.

# Corte di Cassazione penale

a cura di Vincenzo Paone

## DELITTI AMBIENTALI

CONCORSO TRA IL DELITTO DI ATTIVITÀ ORGANIZZATE PER IL TRAFFICO ILLECITO DI RIFIUTI E L'ASSOCIAZIONE A DELINQUERE

**Cassazione penale, sez. III, 5 novembre 2024, ud. 18 luglio 2024, n. 40555- Pres. Liberati - Est. Noviello - P.M. Baldi (conc. conf.) - Ric. M.**

*Delitti contro l'ambiente - Attività organizzate per il traffico di rifiuti - Concorso con il delitto di associazione a delinquere - Condizioni*

Artt. 416, 452-*quaterdecies* cod. pen.

**Per il concorso tra il reato di cui all'art. 452-*quaterdecies* all'art. 416 cod. pen. è necessaria la sussistenza degli elementi costitutivi di entrambi, cosicché la sussistenza del reato associativo non può ricavarsi dalla mera sovrapposizione della condotta descritta nel primo delitto con quella richiesta per la configurabilità dell'associazione per delinquere, richiedendo tale ultimo reato la predisposizione di un'organizzazione strutturale, sia pure minima, di uomini e mezzi, funzionale alla realizzazione di una serie indeterminata di delitti, nella consapevolezza, da parte di singoli associati, di far parte di un sodalizio durevole e di essere disponibili ad operare nel tempo per l'attuazione del programma criminoso comune, che non può certo essere individuata nel mero allestimento di mezzi e attività continuative organizzate e nel compimento di più operazioni finalizzate alla gestione abusiva di rifiuti indicate dall'art. 452-*quaterdecies* cod. pen.**

Avverso l'ordinanza del Tribunale del riesame, che confermava la misura cautelare applicatagli, tal M. proponeva ricorso deducendo violazione di legge in relazione al reato di cui all'art. 452-*quaterdecies* cod. pen. osservando, tra l'altro, che era irrilevante l'effettuazione di trasporti solo simulati e la realizzazione di scarichi di liquami; che l'abusività richiesta per il reato presupponeva una gestione totalmente difforme da quanto autorizzato, circostanza insussistente nel caso di specie. Con altro motivo, il M. contestava il ritenuto concorso tra il delitto di cui all'art. 452-*quaterdecies* cod. pen. e quello di associazione per delinquere, sia sotto il profilo che secondo reato presuppone la realizzazione di un disegno criminoso indeterminato con conseguente individuazione di reati diversi e ulteriori rispetto a quello *ex* art. 452-*quaterdecies*, sia sotto il profilo della diversa ricostruzione del dolo rispetto al quale il Tribunale non aveva operato alcuna distinzione.

La Suprema Corte ha esaminato prioritariamente il motivo concernente la possibilità di concorso tra il delitto di cui all'art. 416 cod. pen. e quello di cui all'art. 452-*quaterdecies*.

Orbene, il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti è ascrivibile a "chiunque", assumendo così la natura di reato comune. I requisiti della condotta sono stati così individuati: in primo luogo, nel compimento di più operazioni; nell'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate che

con le operazioni predette devono essere strettamente correlate, posto che il legislatore utilizza la congiunzione "e"; tale requisito può sussistere a fronte di una struttura organizzativa di tipo imprenditoriale, idonea ed adeguata a realizzare l'obiettivo criminoso preso di mira, anche quando la struttura non sia destinata, in via esclusiva, alla commissione di attività illecite, cosicché il reato può configurarsi anche quando l'attività criminosa sia marginale o secondaria rispetto all'attività principale lecitamente svolta; si tratta di reato abituale in quanto integrato necessariamente dalla realizzazione di più comportamenti della stessa specie e rispetto al quale l'apprezzamento circa la soglia minima di rilevanza penale della condotta deve essere effettuato non soltanto attraverso il riferimento al mero dato numerico, ma, ovviamente, anche considerando gli ulteriori rimandi, contenuti nella norma, a "più operazioni" ed all'"allestimento di mezzi e attività continuative organizzate" finalizzate alla abusiva gestione di ingenti quantità di rifiuti. Il reato riguarda l'espletamento di attività di cessione, ricezione, trasporto, esportazione, importazione, o comunque gestione abusiva di rifiuti, le quali già sanzionate penalmente nella Parte IV, D.Lgs. n. 152/2006 vengono agevolate dalle azioni propeedeutiche descritte in precedenza, e deve avere ad oggetto un quantitativo "ingente" di rifiuti oltre che essere finalizzato al perseguimento di un ingiusto profitto, non necessariamente consistente in un ricavo patrimoniale, potendosi ritenere integrato anche dal mero risparmio di costi o dal perseguimento di vantaggi di altra natura senza che sia necessario, ai fini della configurazione del reato, l'effettivo conseguimento di tale vantaggio. Quale elemento soggettivo si richiede il dolo specifico. Il bene giuridico protetto va individuato nella tutela della pubblica incolumità e il reato è di pericolo presunto.

Con riguardo al delitto di associazione per delinquere, la giurisprudenza ha avuto modo di precisare che elementi tipici del reato sono la sussistenza del vincolo associativo tendenzialmente permanente, o comunque stabile, destinato a durare anche oltre la realizzazione dei delitti concretamente programmati, l'indeterminatezza del programma criminoso, che distingue il reato associativo dall'accordo caratterizzante il concorso di persone nel reato e l'esistenza di una struttura organizzativa, sia pur minima, ma idonea e soprattutto adeguata a realizzare gli obiettivi criminosi presi di mira. La sussistenza del delitto è indipendente dalla concreta realizzazione dei reati-fine, poiché l'art. 416 cod. pen. sanziona la mera associazione di tre o più persone allo scopo di commettere più delitti, senza subordinare la condanna all'effettiva commissione dei singoli reati-fine, la cui effettiva realizzazione non resta conseguentemente assorbita da quella concernente il reato associativo. I reati hanno oggettività giuridiche diverse, l'uno riguardando l'ordine pubblico e l'altro, come si è detto, la pubblica incolumità e la tutela dell'ambiente.

Dopo queste precisazioni, la sentenza ha ricordato che la tematica della possibilità di concorso tra le due fattispecie è stata già affrontata dalla giurisprudenza che ne ha ammesso la possibilità chiarendo che è necessaria la sussistenza degli elementi costitutivi di entrambi i delitti, cosicché la sussistenza del reato associativo non può ricavarsi dalla mera sovrapposizione della condotta descritta nell'art. 452-*quaterdecies* cod. pen. con quella richiesta per la configurabilità dell'associazione per delinquere, richiedendo tale ultimo reato la predisposizione di un'organizzazione strutturale, sia pure minima, di uomini e mezzi, funzionale alla realizzazione di

una serie indeterminata di delitti, nella consapevolezza, da parte di singoli associati, di far parte di un sodalizio durevole e di essere disponibili ad operare nel tempo per l'attuazione del programma criminoso comune, che non può certo essere individuata nel mero allestimento di mezzi e attività continuative organizzate e nel compimento di più operazioni finalizzate alla gestione abusiva di rifiuti indicate dall'art. 452-*quaterdecies* cod. pen. richiedendosi, evidentemente, un'attiva e stabile partecipazione ad un sodalizio criminale per la realizzazione di un indeterminato programma criminoso.

A questo punto, la Cassazione ha preso posizione sulla questione sollevata dalla difesa e che il Tribunale aveva risolto in conformità con i principi sopra riportati.

Infatti, si sono distinti gli elementi riconducibili alle due fattispecie costituite, quanto alla associazione:

1) da una stabile struttura organizzativa connotata da uomini e mezzi e dalla gestione di impianti, nel quadro della costruzione societaria descritta nelle prime pagine della ordinanza, strumentali alla mera simulazione di legittimi smaltimenti di rifiuti e quindi alla concreta realizzazione di forme illecite di essi;

2) dalla sussistenza di un programma criminale indeterminato, coerentemente individuato nella prevista sistematica partecipazione a gare di appalto pubbliche al ribasso svolta nella prospettiva della omessa manutenzione di impianti di depurazione con riduzione delle spese di gestione e inevitabile smaltimento illecito di rifiuti;

3) dalla esistenza di un vincolo associativo stabile e consolidato nella variegata partecipazione degli associati, anche nel quadro di una strutturata e stabile oltre che ben definita catena di comando, sempre finalizzata nella sua esplicazione alle predette attività oltre che ai citati reati-fine, ben illustrata dal collegio della cautela, ad attività inerenti l'acquisizione al ribasso di appalti, l'omissione di attività doverose di manutenzione, l'omissione dello smaltimento corretto di fanghi, e infine persino lo sversamento di liquidi nei corpi idrici recettori;

4) dalla finalizzazione di tali condotte verso operazioni organizzate di traffici di rifiuti, attività di inquinamento ambientale, frode nelle pubbliche forniture.

Quanto al reato *ex art* 452-*quaterdecies*, il Tribunale aveva evidenziato la consumazione dello stesso attraverso plurime e reiterate condotte, svolte in un contesto organizzato di uomini e mezzi dedicati alle medesime operazioni dirette alla non corretta gestione, e, piuttosto, al traffico illecito dei rifiuti, ingenti, prodotti; operazioni tradottesi in una organizzazione funzionale ad una vera e propria sequela di illegali condotte di trasporto, stoccaggio e smaltimento, quasi inevitabilmente scaturente dalla criminale quanto fraudolenta gestione dei depuratori, in funzione di chiari quanto evidenti e dolosamente perseguiti vantaggi patrimoniali, realizzati anche attraverso risparmi di spesa.

La tesi difensiva era perciò destituita totalmente di fondamento, non solo nel merito della analisi dei capi relativi al predetto reato, ma anche sul piano giuridico, laddove nessun dato impone, nel quadro dell'ammesso concorso tra associazione per delinquere e delitto *ex art*. 452-*quaterdecies* cod. pen., che tra i reati fine del primo non possa essere contemplata quest'ultima fattispecie né reati ad essa correlati. Del resto, la tesi è smentita anche dall'art. 452-*octies* cod. pen. che stabilisce un'aggravante "quando l'associazione di cui all'articolo 416 è diretta, in via esclusiva o concorrente, allo scopo di commettere taluno dei delitti previsti dal presente titolo". Ancora, al comma 2, "quando l'associazione di cui all'articolo 416-*bis* è finalizzata a commettere taluno dei delitti previsti dal presente titolo ovvero all'acquisizione della gestione o comunque del controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, di appalti o di servizi pubblici in materia ambientale, le pene previste dal medesimo articolo 416-*bis* sono aumentate". Mentre al comma 3, "le pene di cui ai commi

primo e secondo sono aumentate da un terzo alla metà se dell'associazione fanno parte pubblici ufficiali o incaricati di un pubblico servizio che esercitano funzioni o svolgono servizi in materia ambientale".

La Suprema Corte ha poi esaminato la tesi per cui, in assenza di un effettivo conferimento di rifiuti, il reputato traffico sarebbe solo simulato e non vi sarebbe offensività osservando che non tiene conto della reale ricostruzione accusatoria, che, da una parte, non si limitava solo alla citata simulazione, bensì alla evidenziazione di come i rifiuti, falsamente rappresentati come conferiti presso l'impianto "*omissis*", erano smaltiti in realtà altrove illecitamente; dall'altra, descriveva l'avvenuto effettivo e illecito smaltimento nell'impianto di altri rifiuti, siccome non convogliati nella linea di trattamento dei liquidi bensì scaricati direttamente nei letti finali di essiccazione dell'impianto "superando", in maniera non consentita, tutti i precedenti e doverosi processi di depurazione; dall'altra parte ancora, rappresentava un'altra forma di smaltimento, operata mediante plurime operazioni relative a rifiuti liquidi apparentemente lavorati presso l'impianto e in realtà direttamente scaricati presso il punto di uscita del depuratore nel torrente Usito, affluente del fiume Corace, sfociante nel mar Ionio, in assenza di ogni parametro di legalità.

Per la Corte, la ricostruzione era, oltre che coerente, anche in linea con l'indirizzo di legittimità per cui, ai fini dell'integrazione del reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, è sufficiente che anche una sola delle fasi di gestione dei rifiuti avvenga in forma organizzata, in quanto la norma incriminatrice indica in forma alternativa le varie condotte che, nell'ambito del ciclo di gestione, possono assumere rilievo penale. Tale principio sconfessa anche la tesi per cui l'abusività richiesta per il reato presuppone una gestione totalmente difforme da quanto autorizzato; affermazione, peraltro, puramente apodittica e priva di fondamenti normativi, alla stessa stregua dell'altra notazione critica difensiva, secondo la quale anche in caso di assenza di autorizzazione il reato potrebbe non sussistere ove la carenza abbia una rilevanza solo formale e non sia causalmente connessa con altri elementi tipici del reato.

## ATTIVITÀ ORGANIZZATE PER IL TRAFFICO ILLECITO DI RIFIUTI E DECORRENZA DEL TERMINE DI PRESCRIZIONE DEL REATO

**Cassazione penale, sez. III, 21 novembre 2024, ud. 24 ottobre 2024, n. 42611 - Pres. Ramacci - Est. Paziienza - P.M. Esposito (conc. conf.) - Ric. R. ed altri**

*Delitti contro l'ambiente - Attività organizzate per il traffico di rifiuti - Termine di prescrizione del reato - Cessazione dell'attività finalizzata al traffico illecito - Ultima operazione illecita*

*Art. 452-quaterdecies cod. pen.*

**Il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, in quanto necessariamente caratterizzato da una pluralità di condotte, ha natura di reato abituale proprio e si consuma con la cessazione dell'attività organizzata finalizzata al traffico illecito e perciò alla data del compimento dell'ultima operazione illecita (la Corte, nella fattispecie, ha escluso la prescrizione del reato ritenendo irrilevante il momento in cui era stata ultimata l'organizzazione e l'allestimento delle strutture per lo svolgimento dell'attività illecita).**

Nella fattispecie, si era proceduto per il reato di cui all'art. 452-*quaterdecies* cod. pen. Uno degli imputati, tal R., pur avendo in

sede d'appello ridotto il trattamento sanzionatorio nei termini concordati con il Procuratore Generale ai sensi dell'art. 599-bis c.p.p., ricorreva per cassazione deducendo violazione di legge con riferimento alla omessa declaratoria di estinzione del reato per intervenuta prescrizione. A sostegno della censura, la difesa richiamava il principio espresso dalle sezioni Unite 27 ottobre 2022, n. 19415, F., con riferimento all'ipotesi di prescrizione maturata prima della sentenza d'appello. La difesa sosteneva l'applicabilità del predetto principio al caso in esame in quanto - pur trattandosi di un reato abituale ricompreso tra quelli per i quali, a partire dal 2010, i termini di prescrizione sono stati raddoppiati - già dal settembre 2009 l'imputato aveva provveduto a predisporre i mezzi necessari e a presentare i piani di scavo, così come già erano state emesse le autorizzazioni amministrative necessarie e perciò era applicabile la più favorevole previgente normativa, ai sensi della quale il reato doveva ritenersi prescritto, anche se il *dies a quo* andava individuato - secondo la stessa difesa - nel 13 gennaio 2014.

La Suprema Corte ha ritenuto la manifesta infondatezza della prospettazione difensiva secondo cui - pur dovendosi individuare il momento consumativo del reato di traffico illecito di rifiuti nel 2014, con conseguente raddoppio dei termini di prescrizione ai sensi dell'art. 157, comma 6, cod. pen. - il *dies a quo* doveva essere individuato, per il (solo) R., nell'anno 2009, essendo stata ultimata in quel periodo l'organizzazione, l'allestimento delle strutture per lo svolgimento dell'attività illecita, ecc.

La sentenza ha dichiarato la tesi priva di fondamento avendo la Cassazione ripetutamente chiarito che il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, in quanto necessariamente caratterizzato da una pluralità di condotte, ha natura di reato abituale proprio e si consuma, pertanto, con la cessazione dell'attività organizzata, finalizzata al traffico illecito.

Risultava quindi di assoluta evidenza, che il termine di prescrizione - peraltro correttamente individuato nel gennaio 2014, ovvero alla data dell'ultimo compimento dell'attività illecita - era ben lungi dall'essere scaduto, in considerazione del raddoppio del termine previsto *ex lege*.

#### ORDINE DI RIPRISTINO DELLO STATO DEI LUOGHI

**Cassazione penale, sez. III, 3 dicembre 2024, ud. 10 luglio 2024, n. 44036 - Pres. Ramacci - Est. Noviello - P.M. (conc. conf.) - Ric. K.**

*Delitti contro l'ambiente - Attività organizzate per il traffico di rifiuti - Sanzione amministrativa accessoria del ripristino dello stato dei luoghi*

*Art. 452-quaterdecies cod. pen.*

**L'ordine di ripristino dello stato dell'ambiente ex art. 452-quaterdecies, comma 4, cod. pen., integra una sanzione amministrativa accessoria che consegue *ex lege* alla sentenza di condanna o a quella emessa ai sensi dell'art. 444 c.p.p.**

La Corte d'Appello confermava la sentenza del Tribunale con cui tal K. era stato condannato per il reato di cui all'art. 452-quaterdecies cod. pen.

Nel proposto ricorso, il K. deduceva, tra i vari motivi, la violazione dell'art. 452-quaterdecies cod. pen. e il vizio di mancanza di motivazione riguardo all'ordine di ripristino dello stato dell'ambiente, asserendo che occorreva l'accertamento positivo delle conseguenze dannose o pericolose della condotta criminale.

La Suprema Corte ha disatteso la censura ritenendo che l'ordine di ripristino dello stato dell'ambiente *ex art. 452-quaterdecies, comma 4, cod. pen.*, integra una sanzione amministrativa accessoria che consegue *ex lege* alla sentenza di condanna o a quella emessa ai sensi dell'art. 444 c.p.p. Ai fini della integrazione del reato non sono necessari un danno ambientale né la minaccia grave di esso, atteso che la previsione di ripristino ambientale contenuta nel comma 4 dell'art. 452-quaterdecies cod. pen. si riferisce alla sola eventualità in cui il pregiudizio o il pericolo si siano effettivamente verificati e, pertanto, non è idonea a mutare la natura della fattispecie da reato di pericolo presunto a reato di danno (1).

#### CONTRAVVENZIONI AMBIENTALI

APPLICABILITÀ DELLA CAUSA DI NON PUNIBILITÀ PER TENUITÀ DEL FATTO

**Cassazione penale, sez. III, 20 novembre 2024, ud. 14 ottobre 2024, n. 42464 - Pres. Di Nicola - Est. Bucca - P.M. Pedicini (conc. conf.) - Ric. L.**

*Reati ambientali- Abbruciamento di rifiuti - Applicabilità della causa di non punibilità per tenuità del fatto - Esclusione - Comportamento dell'imputato successivo alla commissione del reato - Rilevanza*

*Art. 256-bis, D.Lgs. n. 152/2006; art. 131-bis cod. pen.*

**In un caso di contestazione del delitto di cui all'art. 256-bis, D.Lgs. n. 152/2006 deve essere esclusa l'applicazione della causa di non punibilità per la particolare tenuità del fatto valorizzando il quantitativo di rifiuti speciali bruciati, il luogo ove la condotta è stata realizzata (nella specie, il fuoco era stato appiccato all'interno del perimetro di un parco nazionale in "un'area interna ove era presente vegetazione, con ogni pericolo conseguente di diffusione delle fiamme e degli arbusti") e l'intensità del dolo (neppure i sigilli apposti dalla PG avevano rappresentato un deterrente alla commissione dei reati); inoltre, la condotta dell'imputato successiva alla commissione del reato, non può, di per sé sola, rendere di particolare tenuità un'offesa che tale non era al momento del fatto.**

Nella presente vicenda, tal L. veniva condannato per il delitto di cui all'art. 256-bis, D.Lgs. n. 152/2006 e art. 11, comma 3, lett. g), legge n. 394/1991 per aver appiccato il fuoco a due cumuli di rifiuti speciali non pericolosi abbandonati da terzi sul terreno di sua proprietà, in violazione del divieto di accensione dei fuochi all'aperto nel territorio del Parco Nazionale dell'Alta Murgia. Nel ricorso per cassazione, il L. si doleva dell'omessa applicazione dell'art. 131-bis cod. pen. lamentando, tra l'altro, che la Corte territoriale non aveva tenuto in debita considerazione la

(1) La sentenza ha confermato l'applicazione della misura del ripristino dello stato dei luoghi senza però prendere posizione sul fatto se fosse obiettivamente dimostrata l'esistenza di conseguenze dannose o pericolose del reato eliminabili con adeguati

interventi. Sembra, inoltre, che la Corte abbia ritenuto presuntivamente provato il pregiudizio per le matrici ambientali quale riflesso della consumazione del reato, ritenuto, giustamente, di pericolo presunto.

condotta tenuta dall'imputato dopo la commissione del reato, non avendo da allora più violato la norma penale.

La Suprema Corte ha respinto il ricorso in quanto manifestamente infondato.

Dopo aver ricordato che "ai fini della configurabilità della causa di esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto, prevista dall'art. 131-bis cod. pen., il giudizio sulla tenuità richiede una valutazione complessa e congiunta di tutte le peculiarità della fattispecie concreta, che tenga conto, ai sensi dell'art. 133, comma 1, cod. pen., delle modalità della condotta, del grado di colpevolezza da esse desumibile e dell'entità del danno o del pericolo" (SS.UU. 25 febbraio 2016, n. 13681, T.), la sentenza ha posto l'accento sul fatto che il giudizio di particolare tenuità dell'offesa richiede un esito positivo della valutazione di tutte le componenti richieste per l'integrazione della fattispecie, sicché i criteri indicati nel primo comma dell'art. 131-bis cod. pen. sono in realtà cumulativi per pervenire ad un giudizio di particolare tenuità dell'offesa ai fini del riconoscimento della causa di non punibilità ed invece alternativi quanto al diniego, nel senso che l'applicazione della causa di non punibilità in questione è preclusa dalla valutazione negativa anche di uno solo di essi.

La sentenza impugnata aveva escluso l'indice criterio della particolare tenuità dell'offesa valorizzando il quantitativo di rifiuti speciali dato a fuoco, pari a 3 mc, il luogo ove la condotta era stata posta, essendo stato il fuoco appiccato all'interno del perimetro di un parco nazionale in "un'area interna ove era presente vegetazione, con ogni pericolo conseguente a diffusione delle fiamme e degli arbusti" e l'intensità del dolo, non avendo i sigilli apposti dalla PG rappresentato un deterrente alla commissione dei reati.

Secondo la Suprema Corte, la riportata argomentazione era stringente, priva di cedimenti logici o manifeste incongruenze e si sottraeva alle censure difensive in quanto delineava una offesa non tenue che il successivo comportamento di L. non era idoneo a ricondurre nell'ambito di applicazione della norma invocata.

## RIFIUTI

QUANDO RICORRE LA FIGURA DEL DEPOSITO TEMPORANEO E QUANDO SI CONFIGURA IL REATO DI DEPOSITO INCONTROLLATO DI RIFIUTI?

**Cassazione penale, sez. III, 29 ottobre 2024, ud. 3 ottobre 2024, n. 39655 - Pres. Ramacci - Est. Liberati - P.M. Cuomo (conc. conf.) - Ric. M.**

*Rifiuti - Reato di deposito incontrollato - Differenze dal deposito temporaneo*

*Artt. 185-bis, 256 D.Lgs. n. 152/2006*

**Ai sensi dell'art. 183, lett. bb), D.Lgs. n. 152/2006 (ora sostituito dall'art. 185-bis), ricorre la figura del deposito temporaneo solo nel caso di raggruppamento di rifiuti e del loro deposito preliminare alla raccolta ai fini dello smaltimento per un periodo non superiore all'anno o al trimestre (ove superino il volume di 30 mc), nel luogo in cui gli stessi sono materialmente prodotti o in altro luogo, al primo funzionalmente collegato, nella disponibilità del produttore e dotato dei necessari presidi di sicurezza, mentre integra il reato di cui all'art. 256, comma 1, lo stoccaggio senza autorizzazione di rifiuti effettuato in mancanza delle condizioni di qualità, di tempo, di**

## quantità, di organizzazione tipologica e di rispetto delle norme tecniche richieste per la configurabilità di un deposito temporaneo.

Nella specie, tal M. era accusata di avere realizzato un deposito incontrollato di rifiuti, costituito da rifiuti legnosi e dai residui dell'attività di lavaggio delle carene delle navi, all'interno dell'area del cantiere navale del porto di Termoli su suolo demaniale marittimo in concessione alla M. Y., e di aver effettuato smaltimento non autorizzato di rifiuti prodotti nell'area del suddetto cantiere navale, provenienti dal lavaggio delle carene delle navi.

A seguito della condanna riportata in primo e secondo grado, la prevenuta ricorreva per cassazione, denunciando l'errata applicazione dell'art. 256, commi 1 e 2, D.Lgs. n. 152/2006. Quanto al reato di deposito incontrollato di rifiuti nell'area del cantiere navale, rifiuti consistenti in residui dell'attività di lavaggio delle carene delle navi, l'imputata affermava che tale condotta doveva essere qualificata come deposito temporaneo, penalmente irrilevante, essendo stati rispettati i limiti quantitativi e cronologici stabiliti dall'art. 183, comma 1, lett. bb) (ora art. 185-bis, D.Lgs. n. 152/2006), in quanto il deposito temporaneo in questione aveva interessato una sola categoria di rifiuti pericolosi, rispettando le relative norme tecniche e quelle che disciplinano il deposito delle sostanze pericolose in essi contenute, posto che i liquami derivanti dagli sporadici casi di lavaggio delle carene delle imbarcazioni venivano regolarmente convogliati, attraverso una griglia di raccolta, in un pozzetto e da qui, con una pompa mobile, in una apposita cisterna fuori terra della capacità di 1 mc, per essere temporaneamente conservati e in seguito smaltiti, con il conseguente rispetto delle condizioni stabilite dalla legge per poter ritenere configurabile un deposito controllato temporaneo.

In relazione alla condotta di smaltimento dei medesimi rifiuti in assenza di autorizzazione, la ricorrente asseriva che tale condotta non era stata accertata, ma ritenuta provata sulla base di presunzioni, non essendovi alcun elemento per ritenere che, in occasione delle operazioni di alaggio delle navi, fosse stato eseguito anche il lavaggio delle relative carene.

Il ricorso è stato ritenuto manifestamente infondato.

Per quanto riguardava le doglianze concernenti la realizzazione di un deposito incontrollato di rifiuti speciali, la Corte ha ricordato in premessa che, ai sensi dell'art. 183, lett. bb), D.Lgs. n. 152/2006, applicabile, *ratione temporis*, alle condotte contestate, ricorre la figura del deposito temporaneo solo nel caso di raggruppamento di rifiuti e del loro deposito preliminare alla raccolta ai fini dello smaltimento per un periodo non superiore all'anno o al trimestre (ove superino il volume di 30 mc), nel luogo in cui gli stessi sono materialmente prodotti o in altro luogo, al primo funzionalmente collegato, nella disponibilità del produttore e dotato dei necessari presidi di sicurezza, mentre integra il reato di cui all'art. 256, comma 1, lo stoccaggio senza autorizzazione di rifiuti effettuato in mancanza delle condizioni di qualità, di tempo, di quantità, di organizzazione tipologica e di rispetto delle norme tecniche richieste per la configurabilità di un deposito temporaneo.

Nel caso in esame, la sentenza in rassegna ha ritenuto che i presupposti per poter ritenere configurabile un "deposito temporaneo" erano stati motivatamente esclusi: anzitutto, non era stata dimostrata la ricorrenza dei prescritti limiti qualitativi, quantitativi e temporali previsti dall'art. 183, lett. bb), D.Lgs. n. 152/2006, ed ora dall'art. 185-bis del medesimo decreto, adempiendo al relativo onere di allegazione, incombente sull'imputata che, avendo invocato l'applicazione della disciplina del deposito temporaneo, doveva dimostrare la sussistenza dei requisiti richiesti dalla legge, poiché, come più volte affermato dalla giurisprudenza, l'applicazione di

norme aventi natura eccezionale e derogatoria rispetto alla disciplina ordinaria in tema di rifiuti fa sì che l'onere della prova circa la sussistenza delle condizioni di legge debba essere assolto da colui che ne richiede l'applicazione.

In ogni caso, la Corte d'Appello aveva escluso la configurabilità di un lecito deposito temporaneo, che presentasse le caratteristiche richieste, sottolineando che, in considerazione del luogo ove i rifiuti erano depositati e delle modalità di collocazione degli stessi, non erano stati osservati i principi di precauzione ed azione preventiva, in quanto il materiale legnoso (in relazione al quale vi era stata assoluzione per il reato di cui al capo C, ma non anche per quello di cui al capo A per cui si discuteva) non poteva essere legittimamente raggruppato nello stato in cui era stato rinvenuto dagli operanti di polizia giudiziaria, per la compresenza nella stessa area di cantiere di una cisterna di plastica contenente rifiuti speciali pericolosi derivanti dal lavaggio delle carene delle navi (classificato come tale nel rapporto di prova dell'ARPA), di cui non risultavano apprezzabili né la regolare etichettatura, né i necessari presidi di sicurezza, oltre a rifiuti di materiale legnoso frammisti anche a rottami ferrosi accatastati alla rinfusa, il che escludeva in sé la regolarità del deposito, il tutto in assenza di qualsivoglia segnalazione dei suddetti rifiuti nell'obbligatorio registro di carico e scarico, non rilevando in tal senso che l'imputata avesse provveduto, successivamente al rinvenimento degli stessi da parte della polizia giudiziaria, ad istituire il nuovo registro, fra l'altro descrivendovi i rifiuti come soluzioni acquose di scarto con classificazioni di non pericolosità, solo a partire dal 26 giugno 2019.

La motivazione era perciò pienamente idonea ad escludere, alla stregua dei criteri ricordati, la configurabilità di un lecito deposito temporaneo di rifiuti, essendo stata chiaramente sottolineata la mancanza dei presupposti per poterlo ravvisare. Quanto alle altre censure, la Suprema Corte ha osservato che la prova della responsabilità per lo smaltimento illecito non era stata ritenuta raggiunta esclusivamente sulla base della deposizione del teste in servizio presso la Capitaneria di Porto, ma anche da un complesso di elementi, tra cui il registro di alaggio e di varo delle imbarcazioni della M. Y. (da cui risultava che nel periodo dal 27 gennaio 2019 al 10 luglio 2019 erano state effettuate costantemente operazioni sulle barche, come poi riscontrato dalle indagini eseguite), dagli altri documenti acquisiti (tra cui il certificato camerale della M. Y., da cui risultava che detta attività di pulizia rientrava nel suo oggetto sociale), dalle analisi effettuate presso il laboratorio ARPA sui fanghi rinvenuti nella cisterna presente nell'area di cantiere e in attesa di smaltimento.

L'esecuzione delle operazioni di pulizia e lavaggio delle carene delle imbarcazioni in occasione del loro alaggio, e la conseguente produzione di rifiuti speciali derivanti da tale attività, smaltiti irregolarmente, in assenza della prescritta autorizzazione, era stata, dunque, ritenuta provata sulla base di una valutazione razionale di un complesso di elementi indiziari univocamente deponenti nel senso della produzione di detti rifiuti e del loro smaltimento in assenza di autorizzazione (non essendo la M. Y. autorizzata a tale smaltimento né essendo stato provato uno smaltimento lecito).

**NOLEGGIO DI CASSONE SCARRABILE E CONCORSO NEL REATO DI STOCCAGGIO ABUSIVO DI RIFIUTI**

**Cassazione penale, sez. III, 21 novembre 2024, ud. 22 ottobre 2024, n. 42610 - Pres. Di Nicola - Est. Bucca - P.M. Piccirillo (conc. diff.) - Ric. N.**

*Rifiuti - Noleggio di cassone scarrabile, collocato sulla pubblica via per il deposito di materiali derivanti da un cantiere edile - Concorso di persone nel reato di stoccaggio dei rifiuti*

*Art. 256, D.Lgs. n. 152/2006; art. 110 cod. pen.*

**Chi fornisce un cassone scarrabile, collocato sulla pubblica via al fine di consentire il deposito provvisorio dei rifiuti provenienti da lavori edili effettuati da terzi, concorre nel reato di stoccaggio abusivo ai sensi dell'art. 256, comma 1, D.Lgs. n. 152/2006 imputabile al produttore dei rifiuti.**

Per aver effettuato attività di stoccaggio rifiuti non autorizzata - nella specie, materiali inerti depositati in un cassone a bordo strada - tal N. veniva condannato per il reato di cui all'art. 256, D.Lgs. n. 152/2006.

Nel proporre ricorso per cassazione, il predetto esponeva che il Tribunale non aveva spiegato il ragionamento probatorio fondante la condanna e anche la Corte d'Appello aveva disatteso il motivo di censura relativo alla declaratoria di sua responsabilità. Il ricorrente sosteneva che, benché non fosse né il proprietario dei rifiuti né il titolare della ditta incaricata dello smaltimento, per i giudici del merito doveva, comunque, rispondere della contravvenzione in quanto "utilizzatore del cassone dove erano stati riversati i rifiuti speciali non pericolosi". Tale motivazione, a suo dire, era meramente apparente in quanto non spiegava "il significato da attribuire al sostantivo utilizzatore" e la ragione del ritenuto concorso in un'attività di stoccaggio i cui responsabili principali, peraltro, erano rimasti estranei al processo. Al riguardo, l'imputato denunciava la manifesta illogicità della motivazione contestando che potesse essere considerato concorrente nel reato essendosi limitato, quale autista della ditta incaricata dello smaltimento dal produttore dei rifiuti, a "trasportare il cassone indicato in atti dal cantiere di omissis al centro di raccolta" per cui non poteva rispondere del reato di stoccaggio; infine, dalla documentazione prodotta dalla difesa risultava che N. A. aveva stipulato con C. un contratto di noleggio del cassone, rilasciato fattura per le prestazioni svolte e redatto il relativo formulario per ogni trasporto di rifiuti effettuato nell'interesse di C.

La Suprema Corte ha osservato che due erano le circostanze di fatto che la sentenza del Tribunale aveva posto a fondamento del verdetto di condanna: "la presenza sul suolo pubblico, segnatamente la strada provinciale n. 33 omissis superiore, di un cassone scarrabile colmo di rifiuti speciali non pericolosi provenienti da scavi e da vari cumuli di rifiuti solidi urbani"; nonché il fatto che il cassone, di proprietà della ditta di N. A., era stato collocato sul suolo pubblico dal figlio di questi, D., "per conto della ditta C. V., avente in corso lavori di riqualificazione nel villaggio omissis per conto della Protezione Civile Regionale".

Tali dati, che la sentenza di appello aveva recepito attribuendo a N. D. il ruolo di "utilizzatore" del cassone, non erano stati contestati dal ricorrente e giustificavano dunque il giudizio di responsabilità a titolo di concorso nel reato integrato dallo stoccaggio di rifiuti non autorizzato accertato: infatti, si era in presenza di un raggruppamento di rifiuti, effettuato in un luogo diverso da quello di produzione dei medesimi e realizzato senza alcuna autorizzazione amministrativa, reso possibile dalla condotta dell'imputato, che aveva collocato il cassone sulla pubblica via per consentire che in esso la ditta committente conferisse i rifiuti prodotti dall'attività edilizia.

La tenuta logica della conclusione non era intaccata dalla documentazione allegata al ricorso, che confermava che il cassone era stato collocato sulla pubblica via dall'imputato proprio per consentire ai dipendenti di C. di collocarvi i rifiuti da loro prodotti.

Infine, la Corte ha evidenziato che la collocazione del cassone sulla pubblica via escludeva che potesse configurarsi la figura

del deposito temporaneo che presuppone, fra i vari requisiti, che i rifiuti siano depositi sull'“intera area su cui si svolge l'attività che ha determinato la produzione dei rifiuti”. Infatti, secondo l'elaborazione giurisprudenziale, “luogo di produzione del rifiuto va inteso non solo quello ove lo stesso è stato materialmente prodotto ma anche quello nella disponibilità del produttore che sia funzionalmente collegato al precedente” sicché il tratto della carreggiata della Strada provinciale n. 33 *omissis* superiore su cui era collocato il cassone in ogni caso non poteva rientrare nel perimetro delimitato dalla previsione normativa.

## COMMERCIO IN FORMA AMBULANTE DI RIFIUTI

**Cassazione penale, sez. III, 21 novembre 2024, ud. 12 settembre 2024, n. 42600 - Pres. Ramacci - Est. Zunica - P.M. Piccirillo (conc. conf.) - Ric. F.**

*Rifiuti - Gestione in forma ambulante di rifiuti ferrosi - Regime derogatorio - Esclusione*

Artt. 256, 266 D.Lgs. n. 152/2006

**Il reato di cui all'art. 256, D.Lgs. n. 152/2006 è configurabile anche in relazione alle condotte di raccolta e trasporto di rifiuti - rinvenuti a bordo di un furgone - di varia natura, anche pericolosi, come gli elettrodomestici in disuso, le porte in alluminio, gli ingranaggi meccanici e batterie per auto, esercitata in forma ambulante, salva l'applicabilità della deroga di cui all'art. 266, comma 5, del predetto decreto, per la cui operatività occorre tuttavia non solo che l'agente sia in possesso del titolo abilitativo previsto per il commercio ambulante dal D.Lgs. n. 114/1998, ma anche che si tratti di rifiuti che formano oggetto del suo commercio, ma non riconducibili, per le loro peculiarità, a categorie autonomamente disciplinate.**

Nella specie, tal F., assolto dal Tribunale, perché il fatto non sussiste, dal reato di cui all'art. 256, comma 1, lett. b), D.Lgs. n. 152/2006 contestato per aver raccolto e trasportato rottami ferrosi e batterie esauste di autovetture e, successivamente, condannato dalla Corte d'Appello, proponeva ricorso per cassazione osservando che la decisione impugnata non era sorretta da alcuna motivazione rafforzata, avendo i giudici di secondo grado sovrapposto la loro contraria valutazione a quella assolutamente logica e coerente del primo giudice, senza spiegarne l'eventuale insostenibilità sul piano logico e giuridico e senza peraltro procedere alla doverosa rinnovazione dell'esame del teste di P.G. della cui deposizione era stata offerta una diversa interpretazione.

Per la Suprema Corte il ricorso era infondato.

La sentenza ha così sintetizzato la vicenda processuale: il Tribunale aveva richiamato gli accertamenti compiuti dai C. C. i quali avevano fermato l'autocarro Fiat Iveco il cui cassone conteneva rifiuti di vario genere, tra cui rottami ferrosi, elettrodomestici in disuso e 12 batterie esauste di autovetture; il conducente del veicolo veniva identificato nel F., il quale risultava in possesso di licenza per l'esercizio di attività ambulante, avente ad oggetto il commercio all'ingrosso di rottami, elemento questo valorizzato dal Tribunale in chiave assoluta, in applicazione della deroga di cui all'art. 266, comma 5, D.Lgs. n. 152/2006, ricorrendo la duplice condizione del possesso del titolo abilitativo del commercio in forma ambulante e della pertinenza dei rifiuti con l'oggetto del commercio, mentre, quanto alle batterie, il primo giudice rimarcava il marcato accertamento circa la loro funzionalità e l'eliminazione dei liquidi.

A conclusioni diverse era pervenuta la Corte d'Appello che aveva rimarcato la circostanza che i rifiuti rinvenuti alla rinfusa a bordo del furgone guidato dal F. erano di varia natura, essendo alcuni anche pericolosi, come gli elettrodomestici in disuso, le porte in alluminio, gli ingranaggi meccanici sparsi e soprattutto le dodici batterie per auto trasportate senza alcuna precauzione per la dispersione dei liquidi contenuti al loro interno, venendo dunque in rilievo materiali non rientranti nell'autorizzazione in possesso del ricorrente, circoscritta ai rottami e ai sottoprodotti in disuso della lavorazione industriale.

Per la Cassazione, i giudici di appello avevano operato un più corretto inquadramento giuridico della condotta tenuta dall'imputato, non fermandosi al mero dato formale del possesso della licenza per il commercio ambulante, ma ponendo tale elemento in connessione logica con la tipologia dei rifiuti presenti sul furgone, che sono stati ragionevolmente ritenuti estranei al perimetro del predetto titolo abilitativo, in ragione della loro qualità, oltre che delle precarie modalità di trasporto. In tal senso, i giudici di appello avevano correttamente applicato il principio secondo cui, in tema di gestione non autorizzata dei rifiuti, il reato di cui all'art. 256 è configurabile anche in relazione alle condotte di raccolta e trasporto esercitate in forma ambulante, salva l'applicabilità della deroga di cui all'art. 266, comma 5, del predetto decreto, per la cui operatività occorre tuttavia non solo che l'agente sia in possesso del titolo abilitativo previsto per il commercio ambulante dal D.Lgs. n. 114/1998, ma anche che si tratti di rifiuti che formano oggetto del suo commercio, ma non riconducibili, per le loro peculiarità, a categorie autonomamente disciplinate.

Inoltre, la puntualizzazione del primo giudice circa il mancato accertamento sulla funzionalità delle batterie o sull'eventuale e preventiva rimozione dei liquidi non era risolutiva perché la natura di rifiuto pericoloso di un veicolo fuori uso (ma lo stesso discorso vale anche per le sue batterie) non necessita di particolari accertamenti, quando risulti, anche solo per le modalità di raccolta e deposito, che lo stesso non è stato sottoposto ad alcuna operazione finalizzata alla rimozione dei liquidi o delle altre componenti pericolose.

## ACCERTAMENTO DELLA NATURA DI UN OGGETTO QUALE RIFIUTO

**Cassazione penale, sez. III, 3 dicembre 2024, ud. 14 novembre 2024, n. 44031 - Pres. Ramacci - Est. Scarcella - P.M. Giordano (conc. conf.) - Ric. S.**

*Rifiuti - Accertamento della natura di un oggetto quale rifiuto - Questione di fatto non sindacabile in cassazione - Limiti*

Art. 183, D.Lgs. n. 152/2006

**L'accertamento della natura di un oggetto quale rifiuto ai sensi dell'art. 183, D.Lgs. n. 152/2006 costituisce una “quaestio facti”, come tale demandata al giudice di merito, insindacabile in sede di legittimità se sorretta da motivazione esente da vizi logici o giuridici (nel caso in esame, la Cassazione ha concluso che la consistenza dei materiali trattati, le modalità del loro deposito, la loro eterogeneità e le condizioni nelle quali vennero rinvenuti, escludevano ogni possibile riutilizzo dei materiali, essendo invece del tutto logico, sulla base degli elementi oggettivi, che gli stessi fossero destinati ad essere accumulati e successivamente smaltiti).**

Il Tribunale del riesame rigettava l'istanza di riesame presentata da tal S. avverso il sequestro preventivo di un'area e di

autocarro in relazione ai reati di cui agli artt. 256 e 256-bis, D.Lgs. n. 152/2006.

Nel ricorso per cassazione, l'indagato deduceva che, nei verbali di sequestro della polizia giudiziaria vi era una generica descrizione dei rifiuti, indicati come materiale plastico, materiale di risulta per lavori edili e suppellettili. Nella successiva annotazione, con riferimento all'autocarro in sequestro, vi era un generico riferimento ai rifiuti ivi trasportati, descritti come materiale plastico, materiale di risulta di lavori edili, cavi elettrici, cartucce di silicone, ulteriori rifiuti caricati alla rinfusa tra di loro e nello specifico suppellettili. In merito alla descrizione delle due aree, si faceva riferimento ad un'area di 30 mq circa destinata inequivocabilmente al sistematico smaltimento di rifiuti mediante combustione, come desumibile dal materiale rinvenuto, nonché ad altra area di 50 mq circa in cui erano descritti come accatastati rifiuti di vario genere.

In definitiva, secondo la difesa, sia negli atti della polizia giudiziaria, sia, successivamente, nel provvedimento con cui il PM aveva richiesto la convalida del sequestro e nell'ulteriore provvedimento di sequestro disposto dal GIP, si faceva sempre generico riferimento a materiali asseritamente costituenti rifiuti, senza che vi fosse alcun elemento descrittivo degli stessi, tali da consentire la qualificazione come rifiuti; a tale fine non era conducente il mero richiamo alla visione del fascicolo fotografico, operato dai giudici del riesame, difettando pur sempre la specificità e la descrizione necessaria del materiale in questione.

Quanto, poi, alla condotta contestata di combustione illecita di rifiuti, il ricorrente deduceva che le tracce di combustione rilevate dalla polizia giudiziaria, e raffigurate nelle fotografie allegate al verbale, difettavano parimenti di quella specifica descrizione dei materiali combustibili, si da potersi ritenere che dette tracce fossero riportabili alla combustione di rifiuti, piuttosto che - come sostenuto dall'indagato - da incendi spontanei propagatisi dai terreni vicini o da lecita periodica combustione delle sterpaglie esistenti *in loco*. In definitiva, nella prospettazione difensiva, tutti i materiali indistintamente qualificati come rifiuti in realtà non sarebbero tali, in quanto l'indagato non intendeva disfarsene né aveva l'obbligo di farlo, trattandosi invece di oggetti destinati alla sua attività lavorativa di artigiano edile e per le necessità del terreno agricolo in cui erano ordinatamente collocati.

La Suprema Corte, prima di valutare il merito delle censure, ha ricordato che, a seguito di un controllo di polizia giudiziaria - che già monitorava l'indagato, avendolo seguito la domenica precedente al controllo del 25 febbraio 2024, in quanto segnalato a bordo dello stesso mezzo poi sequestrato, colmo di rifiuti speciali, peraltro in giornata non lavorativa (il che destituisce logicamente di fondamento la tesi difensiva, secondo cui i rifiuti trasportati erano destinati alla sua attività di artigiano edile) - l'autocarro di proprietà dell'indagato era stato visto, carico di rifiuti descritti come "materiale plastico, materiale di risulta da lavori edili, cavi elettrici" in via *omissis*; avendo deciso gli operanti di seguire il mezzo, si appurava che lo stesso faceva ingresso in un condominio, da cui poi usciva carico di parti di suppellettili in legno caricate sui rifiuti alla rinfusa. Il furgone veniva quindi ulteriormente seguito fino a raggiungere *omissis*, dove, in prossimità di un terreno recintato il cui ingresso era chiuso con una catena che veniva aperta dal conducente, e cioè lo stesso ricorrente, risultò essere proprietario del mezzo e dell'area. Eseguito un sopralluogo del terreno, veniva rinvenuta un'area di circa 30 mq destinata allo smaltimento illecito di rifiuti tramite combustione, come verificato dagli operanti che rinvenivano *in loco* resti di cenere, materiale plastico, ferrosi e ligneo, nonché vetro combustibili. In altra area, di circa 50 mq, risultavano accatastati rifiuti di ogni genere, consistenti in suppellettili, stoviglie, materiale edile di risulta, cartongesso, tettoie, pedane in legno, porte, serbatoi d'acqua, etc.

Ciò premesso, la Corte ha rilevato che i giudici del riesame avevano, da un lato, ritenuto configurabile il *fumus* dei reati contestati confutando la tesi difensiva secondo cui non di rifiuti si trattava, ma di materiali destinati all'attività di artigiano edile, osservando come il ricorrente, in realtà, tenuto conto della chiara natura di rifiuti del materiale rinvenuto nell'area e trasportato sull'autocarro di sua proprietà, in realtà destinasse la giornata domenicale allo smaltimento dei rifiuti prodotti nei siti ove egli svolgeva attività edile, per cui anche la presenza di cartoni e pedane confermava tale convinzione, trattandosi di materiale già utilizzato ed ormai da smaltire.

Con riferimento al delitto di combustione illecita di rifiuti, i giudici del riesame avevano adeguatamente confutato la prospettazione difensiva secondo cui le tracce di combustione non erano riferibili a condotte di abbruciamento di rifiuti da parte dell'indagato, quanto, piuttosto, ad incendi estivi, come corroborato dalla produzione di schede di intervento dei VV. FF., sostenendo in sostanza che ad essere combuste erano state solo sterpaglie. Diversamente, hanno evidenziato i giudici del riesame, le immagini ritratte dall'area in questione, riproducevano invece un'area delimitata, circondata per il resto da vegetazione ancora verde, ciò che escludeva che l'incendio fosse da ricondurre ai più vasti roghi estivi che mai avrebbero potuto attingere un'area circolare precisa, salvaguardando la vegetazione circostante.

Quanto, poi, ai formulari prodotti dalla difesa a sostegno della tesi che l'indagato non era solito smaltire illecitamente i rifiuti prodotti nel corso della sua attività, affidandoli invece ad imprese autorizzate, i giudici del riesame avevano evidenziato trattarsi di formulari risalenti al 2022, così avvalorando la tesi accusatoria in quanto, a fronte di un'attività edile in corso, destinata per sua natura alla produzione di ingenti rifiuti, da almeno due anni il ricorrente, che non risultava autorizzato alla gestione dei propri rifiuti, non aveva in realtà operato alcuno smaltimento legale, con affidamento dei rifiuti a soggetti autorizzati.

Per la Cassazione le doglianze esposte nel ricorso erano dunque prive di fondamento giuridico.

Quanto, infatti, alla natura dei rifiuti caduti sotto la diretta percezione degli operanti, le doglianze difensive circa la mancanza di specificità e di idoneità descrittiva in ordine alla loro natura si risolvevano, in realtà, in censure puramente contestative, alla luce delle puntuali indicazioni fornite in senso contrario dai giudici del riesame circa la sussumibilità dei materiali depositati alla rinfusa nell'area e di quelli trasportati dal ricorrente a bordo del suo autocarro in giornata non lavorativa come rifiuti ai sensi del D.Lgs. n. 152/2006.

Sul punto, la Suprema Corte ha ricordato che l'accertamento della natura di un oggetto quale rifiuto ai sensi dell'art. 183, D.Lgs. n. 152/2006 costituisce una "*quaestio facti*", come tale demandata al giudice di merito e insindacabile in sede di legittimità, se sorretta da motivazione esente da vizi logici o giuridici. Ciò è quanto era avvenuto nel caso in esame, dove gli operanti dapprima ed i giudici del merito poi, avevano evidenziato come proprio la consistenza dei materiali trattati, le modalità del loro deposito, la loro eterogeneità e le condizioni nelle quali vennero rinvenuti, escludevano ogni possibile riutilizzo, essendo invece del tutto logico, sulla base degli elementi oggettivi, che gli stessi fossero destinati ad essere accumulati e successivamente smaltiti in maniera illecita mediante abbruciamento nell'area nella disponibilità del ricorrente.

Quanto, poi, al reato di combustione illecita dei rifiuti, i giudici avevano chiaramente escluso la fondatezza della tesi difensiva che attribuiva agli incendi estivi le tracce di combustione, diversamente evidenziando come proprio la tipologia di rifiuti combustibili non lasciava dubbi circa la riferibilità degli stessi all'attività lavorativa dell'indagato, artigiano edile, che li trasportava abusivamente sul proprio autocarro in area di sua proprietà per procedere poi al loro illecito smaltimento mediante abbruciamento.

# Regioni e Ambiente: rassegna

a cura di Giulio Spina

## SICILIA

PIANO DI GESTIONE DEI RIFIUTI, STRALCIO RIFIUTI URBANI

**Ordinanza commissariale 21 novembre 2024, n. 3 - Adozione del Piano regionale di gestione dei rifiuti (Stralcio rifiuti urbani)**

*Gazzetta ufficiale della Regione Siciliana (p. I) 29 novembre 2024, n. 53, Suppl. ord. n. 1*

*Rifiuti*

**Entrata in vigore:** il nuovo Piano, ed i relativi allegati, hanno immediata efficacia vincolante sulla pianificazione d'ambito e ne costituiscono variante ad ogni effetto di legge.

**Destinatari:** soggetti coinvolti nella gestione dei rifiuti urbani

L'ordinanza in commento reca l'approvazione del Piano regionale di gestione dei rifiuti (stralcio rifiuti urbani), il quale sostituisce integralmente il precedente piano adottato con decreto del Presidente della Regione Siciliana n. 8/2021, di cui costituisce aggiornamento.

Il Piano, si afferma nel capitolo introduttivo dedicato alla presentazione degli **obiettivi politico-strategici**, in linea con quanto disposto dalle Durr. 851 e 852/2018 (e dalla discendente normativa nazionale), attua quanto previsto dal modello gestionale connesso all'economia circolare e sostituisce il modello di economia lineare "approvvigionamento, produzione, consumo, scarto, smaltimento" con un nuovo modello di filiera per la creazione di valore fondato principalmente su:  
- estensione del ciclo di vita dei prodotti, garantendo fin dalla progettazione una maggiore durata della vita dei prodotti e la loro massima riutilizzabilità/recuperabilità una volta giunti a fine vita;  
- riduzione degli scarti, mediante il recupero di materia ed energia.

Posto che quale anno di riferimento per la redazione del Piano è stato preso l'anno 2022, quanto ai risultati raggiunti si dà atto, tra l'altro, di quanto segue:

- i risultati relativi alla **raccolta differenziata** sono stati inferiori alle aspettative. Nonostante un progressivo aumento, la percentuale di raccolta differenziata ha raggiunto il 51% nel 2022, al di sotto dell'obiettivo del 65%. Ad ogni modo, i dati dell'ultimo quinquennio confermano l'incoraggiante tendenza registrata nel 2022 (Rifiuti Urb.: 2.200.814; RU/abitante: 458,3; Rifiuti Diff.: 1.132.419; RD/abitante: 235,8; RD/RU: 51,5 %), anche a livello provinciale, dove si è verificato un costante (anche se non omogeneo) incremento del tasso di raccolta differenziata;  
- la **popolazione** residente nelle due maggiori città siciliane (Palermo e Catania) continua ad essere servita da sistemi di raccolta che non superano il 30% di differenziazione dei rifiuti;  
- l'obiettivo di ridurre i **rifiuti smaltiti in discarica** non è stato raggiunto: la quantità di rifiuti destinati alle discariche è rimasta elevata, con una riduzione insufficiente per avvicinarsi

all'obiettivo del 10%. Questo ha comportato notevoli criticità nel sistema impiantistico e ha evidenziato la necessità di migliorare la gestione e la realizzazione degli impianti intermedi;

- **impiantistica:** la costruzione di trattamento intermedi ha subito ritardi. Molti ambiti territoriali non dispongono ancora di impianti funzionanti, il che ha ostacolato il trattamento efficace dei rifiuti. Questo ritardo, si precisa nel documento, è attribuibile alla complessità degli iter burocratici da sostenere e alla mancanza di investimenti adeguati se si escludono quelli sostenuti da programmi europei. In tal senso, si continua a ricorrere all'invio di rifiuti fuori dal territorio regionale per sopperire alla mancanza di impianti localizzati all'interno della Regione.

Gli **obiettivi dello stralcio al PRGR relativo ai RU** sono:

- la prevenzione e il riutilizzo dei rifiuti. Si citano al riguardo misure attive e passive: trattasi di misure che obbligano i produttori alla prevenzione e al riutilizzo, anche tramite strumenti economici, quali incentivi, sistemi di restituzione cauzionali, oltre a misure per contrastare il fenomeno dell'abbandono dei rifiuti;
- il recupero e il riciclaggio dei rifiuti;
- il trattamento dei rifiuti, in modo ecologicamente corretto;
- lo smaltimento come ipotesi residuale;
- l'evitare di produrre rifiuti rinvenienti dai processi produttivi e consumeristici, "a monte" come "a valle" (ma anche nella fase intermedia).

Inoltre, il Piano mira a ridurre ed uniformare i costi per gli utenti regionali, soprattutto per quanto attiene al ciclo dei rifiuti solidi urbani, potenziando (nel rispetto dei principi di libero mercato) l'impiantistica pubblica anche attraverso una più omogenea distribuzione degli impianti. Pertanto, l'impiantistica è tesa a valorizzare i rifiuti raccolti, anche attraverso il ricorso ad impianti energetici. Le novità più significative del sistema impiantistico sono rappresentate da:

- trasformazione degli impianti di Trattamento Meccanico e Biologico (TM/TMB) a gestione pubblica, in piattaforme di selezione/recupero/raffinazione dei Rifiuti Indifferenziati (RI) e degli scarti dal trattamento dei Rifiuti Differenziati (RD);
- valorizzazione energetica dei Rifiuti Organici (RO) attraverso biodigestori con annessa sezione di stabilizzazione aerobica, oltre che promozione della valorizzazione energetica dei fanghi di depurazione; chiusura del ciclo dei Rifiuti Urbani (RU) non valorizzabili attraverso termovalorizzatori in luogo delle esistenti discariche (ad oggi unica tipologia di impianti di chiusura del ciclo utilizzati in Sicilia), che andrebbero ad essere utilizzate anche per abbancare gli scarti della valorizzazione energetica, raggiungendo l'obiettivo comunitario di riduzione del conferimento in discarica (10% del peso dei rifiuti urbani raccolti) prima del 2035.

Tutto ciò, in estrema sintesi, per ottenere i seguenti **risultati, nell'arco temporale 2024-2035**.

- recupero di oltre il 65% dei rifiuti urbani raccolti;
- recupero energetico della frazione residua dei rifiuti urbani raccolti (fino a 600.000 tonnellate);
- recupero energetico dei fanghi di depurazione;
- conferimento a discarica inferiore al 10% del peso dei rifiuti urbani raccolti;

- 5) eliminazione delle spedizioni/trasferimento rifiuti fuori regione;
- 6) implementazione delle piattaforme di recupero gestite dai consorzi di filiera o da altre società;
- 7) riduzione di almeno il 40% dei costi di trattamento rispetto a quelli attuali;
- 8) produzione di almeno 70 milioni di Smc di biometano da rifiuti;
- 9) produzione di almeno 10.000 tonnellate di compost di qualità;
- 10) sostituzione del pet-coke con CSS-C presso gli impianti energivori regionali.

Si segnala da ultimo che il piano affronta poi anche le seguenti tematiche: valorizzazione dei rifiuti organici; gestione dei rifiuti speciali; piano delle bonifiche delle aree inquinate; gestione dei rifiuti indifferenziati; scarti dal trattamento dei rifiuti differenziati e fanghi di depurazione; prevenzione dello sversamento a mare di rifiuti dalle navi; contenuti minimi dei piani di ambito territoriale; pianificazione impiantistica.

## BASILICATA

### AGGIORNAMENTO DEL PIANO REGIONALE DI GESTIONE DEI RIFIUTI

**Deliberazione di Giunta 28 ottobre 2024, n. 643 - L.R. 16 novembre 2018, n. 35 (e s.m.i.), art. 12 comma 5. Approvazione dell'aggiornamento del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti (P.R.G.R.).**

*BUR 1° novembre 2024, Supplemento ordinario n. 54*

*Rifiuti*

**Entrata in vigore:** non stabilita in forma espressa

**Destinatari:** soggetti coinvolti nella gestione dei rifiuti urbani

La Giunta Regionale della Basilicata ha di recente approvato l'aggiornamento del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti (P.R.G.R.), costituito da:

- Parte I-II-III - Piano Rifiuti Urbani - relazione (Parte III - allegato 1 relazione campagna analisi CONAI; allegato 2 cartografie; allegato 3 regolamento; allegato 4 Programma regionale per la riduzione dei RUB da collocare in discarica; allegato 5 Programma prevenzione; allegato 6 scheda di sintesi PNGR - PRGR);

- Parte IV - Piano Rifiuti Speciali - relazione;

- Parte V - Piano Regionale di Prevenzione e Gestione degli Imballaggi e dei Rifiuti di Imballaggio;

- Parte VI - Piano Amianto - relazione;

- Parte VII - Piano Bonifiche dei Siti Contaminati; Piano di Comunicazione; Rapporto Ambientale; Sintesi non Tecnica; Valutazione di Incidenza Ambientale.

Tra i vari dati rilevati, si segnala quanto segue.

Circa la **stima della produzione** e la **dinamica della produzione pro-capite**, gli ultimi dati dell'ISTAT indicano che la popolazione della Basilicata al 1° gennaio 2021 era di 545.130 abitanti e che la distribuzione della popolazione fra le due province era localizzata per il 35,34% in provincia di Matera e per il 64,66% in provincia di Potenza. Dall'analisi dell'andamento della popolazione nelle due province, nel

corso degli ultimi decenni, emerge una evidente tendenza ad una riduzione demografica pressoché costante.

Sul punto di rileva che con la diminuzione della popolazione si è avuta sia una riduzione complessiva dei rifiuti urbani raccolti, ma anche una ulteriore riduzione dei rifiuti urbani pro-capite prodotti dai cittadini residenti nella regione. Infatti:

- a fronte di una **produzione totale di rifiuti urbani** di 217.487,71 tonnellate nel 2001, è stata registrata una produzione di 188.716,71 tonnellate nel 2020, con una flessione di circa 28.800 tonnellate all'anno, che diventano ben 56.500 se si confrontano con l'anno di massima produzione (2007);

- la **produzione pro-capite** è passata dai 364,03 kg/ab/anno del 2001 ai 344,64 kg/ab/anno del 2020 (con il solito picco massimo di 414,80 kg/ab/anno del 2007).

Rispetto alla **raccolta differenziata** occorre poi sottolineare come la stessa sia passata dal 4,92% al 56,39% (raccolta differenziata pro-capite da 17,91 kg/ab/anno del 2001 a 194,35 kg/ab/anno del 2020).

Al riguardo si osserva, tra l'altro, quanto segue:

- il 2019 è stato l'anno del superamento del valore delle raccolte differenziate pro-capite rispetto alla produzione di rifiuto non differenziato;

- le analisi effettuate fanno supporre che nel 2040 la produzione complessiva di rifiuti urbani della Basilicata potrebbe attestarsi intorno alle 175.000 tonnellate all'anno; mentre la raccolta differenziata potrebbe raggiungere una media regionale dell'87% per un totale di circa 152.500 tonnellate all'anno. Tali dati sono confermati anche dal recente Rapporto Rifiuti Urbani ISPRA 2022;

- si conferma l'andamento crescente della percentuale di raccolta differenziata che si assesta nell'anno 2021 al 62,7%.

Quanto alla **riduzione dello smaltimento in discarica**, si rileva che dal Rapporto Rifiuti Urbani Ispra 2022 emerge un aumento delle quantità smaltite in Basilicata (+137,5%, pari a 49 mila tonnellate); ad un decremento dei rifiuti urbani tal quali (da 41 mila tonnellate nel 2020 a 37 mila tonnellate nel 2021) è corrisposto un incremento dei rifiuti pretrattati (da circa 36 mila tonnellate a circa 48 mila tonnellate); la raccolta differenziata, come detto, è passata dal 56,4% del 2020 al 62,7% del 2021 con circa 20 mila tonnellate di rifiuti provenienti da fuori regione. L'analisi preliminare dei dati a livello regionale mostra che in diversi contesti territoriali l'obiettivo del 10% al 2035 è già stato raggiunto oppure è molto vicino. Ben distante da tale obiettivo risulta posizionata la Basilicata (42%)

Dovranno pertanto essere messe in atto azioni orientate alla riduzione dei rifiuti, al potenziamento della RD e alla riduzione degli scarti del riciclaggio attraverso il completamento e il potenziamento dell'impiantistica di riferimento.

Ciò posto, tenuto conto del posizionamento della Regione Basilicata rispetto agli obiettivi europei, l'aggiornamento del piano si pone i seguenti **indirizzi strategici**:

- assicurare la sostenibilità sull'ambiente e sulla salute, con la riduzione dei potenziali impatti negativi del ciclo dei rifiuti per la salvaguardia dell'ambiente e della salute;

- assicurare l'autosufficienza regionale per il trattamento e recupero dei rifiuti urbani, garantendo una capacità di trattamento del 100% al 2030;

- assicurare la sostenibilità economica del sistema attraverso l'efficientamento del ciclo integrato dei rifiuti urbani, massimizzando il riciclaggio, il recupero di materia e di energia.

Tali indirizzi si declinano attraverso i seguenti **obiettivi generali**:

- ridurre la produzione dei rifiuti;

- minimizzare lo smaltimento in discarica (conferimento in discarica massimo del 9% del totale RU entro il 2035);

- incrementare quali-quantitativamente la raccolta differenziata al fine del raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio e recupero dei rifiuti (Indice di Riciclo al 65% entro il 2035);  
 - aumentare la conoscenza e promuovere l'adozione di comportamenti consapevoli e responsabili in tema di rifiuti ed economia circolare;  
 - razionalizzare e ottimizzare il sistema impiantistico nel rispetto del principio di prossimità ed al fine del contenimento dei costi. Al riguardo si dà tra l'altro atto che l'elemento chiave del modello di raccolta di Piano è l'attivazione della **raccolta della frazione organica/FORSU (CER 200108)** e di una **raccolta domiciliare delle frazioni secco residuo (CER 200301) ed organico**.

## LINEE GUIDA AIA

**Deliberazione di Giunta 13 settembre 2024, n. 547 - D.Lgs. n. 152/2006 (e s.m.i.) - Parte Seconda, Titolo III-bis. Nuove Linee Guida regionali per la disciplina dell'Autorizzazione Integrata Ambientale e per l'individuazione delle modifiche sostanziali e non sostanziali. Aggiornamento della modulistica relativa ai procedimenti di Autorizzazione Integrata Ambientale.**

*BUR 16 settembre 2024, n. 45*

*Autorizzazione Integrata Ambientale*

**Entrata in vigore:** non stabilita in forma espressa

**Destinatari:** autorità competenti in tema di AIA e soggetti privati tenuti ai relativi adempimenti

Con la DGR in commento, che sostituisce la D.G.R. n. 285/2018, sono state approvate le nuove "Linee guida regionali per la disciplina dell'Autorizzazione Integrata Ambientale e per l'individuazione delle modifiche sostanziali e non sostanziali", nonché la relativa modulistica.

Le nuove linee guida recano, tra l'altro, l'elenco (non esaustivo) delle modifiche sostanziali e di quelle non sostanziali (p.ti 5 e 6). Quanto all'*iter* amministrativo, in caso di **modifica sostanziale** si presentano due ipotesi:

a) la sostanzialità viene prospettata dal gestore stesso, ai sensi dell'art. 29-*nonies*, comma 2, D.Lgs. n. 152/2006;

b) a riconoscerne la sostanzialità è l'Autorità competente, che entro sessanta giorni dal ricevimento della comunicazione, ex art. 29-*nonies*, comma 1 dello stesso Decreto, comunica al gestore la necessità di presentare una nuova domanda di autorizzazione ai sensi del comma 2 del citato articolo.

Il gestore presenta istanza di modifica sostanziale, corredata da una relazione contenente un aggiornamento delle informazioni di cui all'art. 29-*ter*, commi 1 e 2 del citato Decreto legislativo, conformemente alla modulistica regionale.

Relativamente alla procedura istruttoria si applica quanto previsto dagli artt. 29-*ter* e 29-*quater*, D. Lgs. n. 152/2006.

In caso invece di **modifica non sostanziale**, in via generale, è previsto quanto segue:

- il gestore comunica all'Autorità competente le modifiche progettate per l'installazione, ex art. 29-*nonies*, comma 1 dello stesso Decreto, secondo la modulistica regionale;

- entro 60 giorni dal ricevimento della suddetta comunicazione, l'Autorità competente autorizza il gestore all'attuazione della modifica, riconoscendone la non sostanzialità, con eventuali nuove prescrizioni;

- nel caso in cui la modifica prospettata necessiti dell'aggiornamento dell'AIA, l'Autorità competente vi procede;

- trascorsi 60 giorni senza che l'Autorità competente si sia espressa, il gestore è tenuto a comunicare la data di avvenuta realizzazione delle modifiche proposte alla stessa Autorità competente ed a tutti gli Enti interessati. Resta ferma la facoltà dell'Autorità competente di richiedere, entro 60 giorni dal ricevimento della comunicazione di cui all'art. 29-*nonies*, comma 1, D.Lgs. n. 152/2006, documentazione integrativa al fine di valutare la sostanzialità o meno della modifica; si precisa che la richiesta di integrazioni interrompe il suddetto termine di 60 giorni (tale periodo è ricalcolato dalla data di arrivo della documentazione richiesta);

- è fatta salva la facoltà dell'Autorità competente, anche decorsi i 60 giorni di cui sopra, di adottare un provvedimento pur successivo per dettare eventuali ulteriori prescrizioni, al fine di garantire la maggiore tutela possibile dell'ambiente.

In tema di **oneri istruttori** è poi previsto che nelle more dell'adeguamento delle tariffe al Decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (di concerto con il Ministro dello Sviluppo Economico e con il Ministro dell'Economia e delle Finanze) n. 58 del 6 marzo 2017, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui alla D.G.R. n. 1640/2010 con cui è stato recepito integralmente il Decreto 24 aprile 2008 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 22 settembre 2008), quale riferimento per le tariffe da applicare in Basilicata per lo svolgimento delle attività istruttorie finalizzate al rilascio dell'Autorizzazione Integrata Ambientale per le installazioni di competenza regionale.

Da ultimo si ricorda che la **modulistica** allegata all'atto in commento comprende:

- Appendice 1: Domanda di Autorizzazione Integrata Ambientale;

- Appendice 2: Istruzioni per la compilazione dell'istanza di nuova AIA o di modifica sostanziale o di riesame;

- Appendice 3: Istruzioni per la redazione della relazione tecnica;

- Appendice 4: Schede AIA;

- Appendice 5: Facsimile del piano di monitoraggio e controllo;

- Appendice 6: Comunicazione ex art. 29-*nonies*, comma 1, D.Lgs. n. 152/2006 (e s.m.i.);

- Appendice 7: Dichiarazione delle spese istruttorie;

- Appendice 8: Asseverazione del tecnico.

## UMBRIA

PROCEDIMENTI VIA TRASFERITI ALLA REGIONE AI SENSI DEL D.L. N. 104/2023, INDIRIZZI OPERATIVI

**Deliberazione della Giunta regionale 2 ottobre 2024, n. 1094 - Indirizzi operativi per lo svolgimento dei procedimenti di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) di competenza statale trasferiti alla Regione ai sensi del D.L. n. 104/2023, convertito con legge n. 136/2023 e del D.L. n. 19/2024, convertito con legge n. 56/2024.**

*BUR 16 ottobre 2024, n. 53*

*Valutazione di Impatto Ambientale*

**Entrata in vigore:** non stabilita in forma espressa

**Destinatari:** autorità competenti in tema di VIA e soggetti privati tenuti ai relativi adempimenti

La Giunta regionale, posto che il procedimento di VIA statale è differente da quello regionale, in quanto non esiste uno strumento analogo al PAUR, osserva che si sono inserite in materia due recenti previsioni normative statali in tema di realizzazione di interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici (la prima, introdotta dal D.L. n. 104/2023, conv. Con mod. dalla legge n. 136/2023, che in forza dell'art. 19, comma 9-*quater*, integra l'art. 4, D.L. n. 32/2019, conv. con mod. dalla legge n. 55/2019; la seconda, introdotta dal D.L. n. 19/2024, conv., con mod., dalla legge n. 56/2024, che, all'art. 36, comma 2, integra l'art. 15-*ter*, D.L. n. 189/2016, conv., con mod., dalla legge n. 229/2016).

Ciò stante il legislatore nazionale, con l'obiettivo di velocizzare detti interventi, ha previsto la possibilità di trasferire la competenza in materia di VIA dallo Stato alla regione, chiaramente riferendosi a singoli interventi.

Tali previsioni normative, però, non dettano specifiche procedurali nel caso del predetto trasferimento di competenze, e, di contro, l'attuale normativa in materia di VIA non prevede più procedimenti autonomi di VIA regionali (essendo vigente la sola disciplina del PAUR).

Pertanto, prosegue la Giunta regionale, risulta necessaria la formulazione di indirizzi operativi per lo svolgimento dei suddetti procedimenti, non essendo vigente ad oggi alcuna disposizione normativa/regolamentare al riguardo. Ciò stante, sono state predisposte le linee guida in oggetto.

In particolare, le modalità operative che si propongono per lo svolgimento dei procedimenti di valutazione di impatto ambientale che sono trasferite dalla competenza statale a quella regionale sono esplicitate in 6 articoli e contengono le seguenti specifiche:

- Modalità di presentazione dell'istanza, fase di verifica della completezza della documentazione e pubblicazione sul sito web dell'Autorità competente (art. 1): il proponente presenta l'Istanza di VIA, redatta conformemente al modello reperibile sul sito web delle valutazioni ambientali all'Autorità competente allegando alla stessa in formato elettronico, tutta la documentazione organizzata secondo le modalità specifiche ivi previste;
- Fase di Consultazione del pubblico, acquisizione contributi e pareri in ordine ad eventuali integrazioni e formazione del Parere Unitario regionale (art. 2): si prevede che entro il termine di 30 (trenta) giorni dalla pubblicazione dell'Avviso al pubblico, chiunque abbia interesse può prendere visione, sul sito web, del progetto e della relativa documentazione e presentare le proprie Osservazioni al Servizio competente, anche fornendo nuovi o ulteriori elementi conoscitivi e valutativi;
- Conferenza di servizi per la valutazione degli impatti ambientali e l'espressione del Giudizio di compatibilità ambientale (art. 3) ai sensi dell'art. 14-*ter*, legge 7 agosto 1990, n. 241. Il termine di conclusione della Conferenza di servizi è di 90 (novanta) giorni decorrenti dalla data della prima riunione;
- Adozione del Provvedimento di VIA (art. 4), effettuata con determinazione dirigenziale del Servizio competente il quale pronuncia, sulla base delle valutazioni e degli esiti della Conferenza di servizi, il "Giudizio di compatibilità ambientale" sul progetto e detta, se favorevole, le eventuali "condizioni ambientali" ritenute necessarie per evitare, prevenire, ridurre e, se possibile, compensare gli impatti ambientali significativi e negativi;

- Integrazione del Provvedimento di VIA negli atti autorizzatori (art. 5), che specifica il dettato normativo di cui all'art. 26, D.Lgs. n. 152/2006;

- Disposizioni finali (art. 6), che rimandano a specifiche fattispecie quali il monitoraggio e controllo, la verifica di ottemperanza di cui all'art. 28, nonché il regime sanzionatorio, di cui all'art. 29, D.Lgs. n. 152/2006 e alla Proroga del Provvedimento di VIA di cui all'art. 25, comma 5, D.Lgs. n. 152/2006. Il documento contempla anche la modulistica necessaria per assicurare lo svolgimento regolare dei procedimenti, rappresentata da:

- Allegato 1: modulo Istanza;
- Allegato 2: Avviso al pubblico;
- Allegato 3: Modulo verifica di ottemperanza.

## TOSCANA

### ATTIVAZIONE DEL SISTEMA GESTIONALE AMBIENTALE

**Deliberazione della Giunta regionale 30 settembre 2024, n. 1083 - L.R. n. 10/2010, articolo 65, comma 3, attivazione del Sistema Gestionale Ambientale (GeA) e aggiornamento delle disposizioni attuative delle procedure in materia di valutazione di impatto ambientale (VIA).**

*BUR 9 ottobre 2024, n. 41*

*Valutazione di Impatto Ambientale*

**Entrata in vigore:** non stabilita in forma espressa

**Destinatari:** autorità competenti in tema di VIA e soggetti privati tenuti ai relativi adempimenti

Con l'atto in parola è stata disposta la **messa in uso dal 1/10/2024 del Sistema Gestionale Ambientale** denominato GeA per la presentazione e gestione delle istanze relative ai seguenti procedimenti di competenza regionale:

- Verifica di Assoggettabilità a VIA (art. 19, D.Lgs. n. 152/2006, art. 48, L.R. n. 10/2010);
- Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale - PAUR (art. 27-*bis*, D.Lgs. n. 152/2006, art. 73-*bis*, L.R. n. 10/2010);
- VIA postuma (art. 43, comma 6, L.R. n. 10/2010; D.G.R. n. 931/2019);
- Verifica di ottemperanza (art. 28, commi 3 e 4, D.Lgs. n. 152/2006);
- Modifica di prescrizioni (art. 56, L.R. n. 10/2010);
- Proroga dei termini dei provvedimenti (art. 57, L.R. n. 10/2010);
- Valutazione Preliminare (art. 6, commi 9 e 9-*bis*, D.Lgs. n. 152/2006, art. 58, L.R. n. 10/2010);
- *Scoping* - Definizione del livello di dettaglio degli elaborati progettuali (art. 20, D.Lgs. n. 152/2006);
- *Scoping* - Definizione dei contenuti dello studio di impatto ambientale (art. 21, D.Lgs. n. 152/2006);
- Fase preliminare al PAUR (art. 26-*bis*, D.Lgs. n. 152/2006).

La Giunta regionale ha altresì individuato GeA quale **canale di accesso regionale per la presentazione di tutte le istanze in materia di VIA**, con graduale introduzione delle modalità operative mediante la pubblicazione del Sistema GeA a partire dal 1 ottobre 2024, con indicazione all'utenza di utilizzo privilegiato di detto canale ma con accettazione delle istanze anche via PEC, e con l'obiettivo di individuare il Sistema GeA come

unica modalità per la presentazione delle istanze a far data dal 1 gennaio 2025, fatta salva diversa determinazione del termine determinata da necessità tecniche in esito a test del sistema da effettuarsi nel mese di dicembre 2024.

È stata inoltre revocata la D.G.R. n. 1196/2019, comprensiva dei relativi allegati, con approvazione dei nuovi seguenti allegati:

- allegato A - Modalità di determinazione e tariffe da applicare, con riferimento agli oneri istruttori di cui all'art. 47-ter, L.R. n. 10/2010: in tale allegato vengono, tra l'altro, descritte le modalità di determinazione del valore complessivo delle opere da realizzare, nonché delle tariffe da applicare per le procedure di cui all'art. 73-bis, L.R. n. 10/2010 (provvedimento autorizzatorio unico regionale), per le procedure di verifica di assoggettabilità e alle alle istanze di riesame e di proroga dei termini dei provvedimenti conclusivi.

- allegato B - Modalità organizzative per lo svolgimento dei procedimenti in materia di VIA, di cui alla parte seconda del D.Lgs. n. 152/2006 e di cui alla L.R. n. 10/2010, di competenza regionale: in tale allegato vengono, tra l'alto, identificate le soglie relative ai progetti sottoposti a verifica di assoggettabilità (D.Lgs. n. 152/2006, art. 6, comma 6, lett. d), nonché recate le indicazioni per i proponenti in tema di verifica preliminare (D.Lgs. n. 152/2006, art. 5, comma 1 ed art. 6, commi 9 e 9-bis; L.R. n. 10/2010, art. 58), procedura di verifica di assoggettabilità (D.Lgs. n. 152/2006, art. 19; L.R. n. 10/2010, art. 48) e provvedimento autorizzatorio unico regionale (D.Lgs. n. 152/2006, art. 27-bis; L.R. n. 10/2010, art. 73-bis);

- allegato C - Nucleo regionale di Valutazione - VIA (L.R. n. 10/2010, art. 47-bis): organo interno a competenza tecnica con il compito di supportare la Giunta Regionale ai fini dell'espressione del proprio parere al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, ai sensi dell'art. 63, L.R. n. 10/2010, nell'ambito delle procedure di VIA di competenza statale;

- allegato D - Verifica di ottemperanza, monitoraggio e controlli in materia di VIA (D.Lgs. n. 152/2006, artt. 28 e 29; L.R. n. 10/2010, art. 55), laddove si precisa, tra l'altro, che - posto che sensi dell'art. 28 cit. il proponente è tenuto ad ottemperare alle condizioni ambientali contenute nei provvedimenti in materia di VIA - l'ottemperanza può essere accertata per via cartolare - in base a documenti presentati dal proponente in allegato ad una istanza (verifica di ottemperanza) - oppure in base a sopralluoghi sul sito di progetto o in esito alla verifica dei dati di monitoraggio raccolti (attività di controllo);

- allegato E - Guida all'utilizzo del Sistema Gestionale Ambientale (GeA).

Su tale ultimo aspetto si precisa quanto segue.

Il detto Sistema di compone di 3 moduli:

1) GeA FO: un front office deputato a semplificare e facilitare la presentazione delle istanze di avvio delle procedure di VIA, di cui al Titolo III della parte seconda del D.Lgs. n. 152/2006 ed ai Titoli III e V della L.R. n. 10/2010, di competenza regionale;

2) GeA BO: un back office finalizzato alla gestione procedurale e documentale dei procedimenti da parte del Settore regionale competente in materia di VIA;

3) GeA Info: un portale pubblico che consente l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa di VIA, la consultazione della documentazione dei procedimenti in corso da parte dei Soggetti competenti in materia ambientale e la presentazione delle osservazioni da parte del pubblico in modalità telematica.

## LOMBARDIA

INDIRIZZI IN MERITO ALL'INSTALLAZIONE DI IMPIANTI AGRIVOLTAICI NELLE AREE AGRICOLE

**D.G.R. 15 luglio 2024, n. XII/2783 - Approvazione di indirizzi in merito all'installazione di impianti agrivoltaici nelle aree agricole; D.G.R. 15 luglio 2024, n. XII/2781 - Annullamento della D.G.R. n. 1949/2024 recante "Prime indicazioni per l'applicazione dell'allegato 13 del PREAC in merito all'installazione di impianti fotovoltaici al suolo e impianti agrivoltaici nelle aree agricole, nelle more dell'individuazione delle aree idonee per gli impianti a fonti rinnovabili, ai sensi dell'art. 20, comma 1, del d.lgs. 199/2021"**

*BUR Serie Ordinaria n. 30 - Martedì 23 luglio 2024 e Serie Ordinaria n. 30 - Lunedì 22 luglio 2024*

*Fonti energetiche rinnovabili*

**Entrata in vigore:** non stabilita in forma espressa

**Destinatari:** soggetti coinvolti nelle procedure autorizzative in materia e soggetti privati interessati a presentare le relative istanze

In materia di impianti fotovoltaici al suolo e impianti agrivoltaici nelle aree agricole si segnalano due provvedimenti, con cui sono stati approvati gli indirizzi in merito all'installazione di impianti agrivoltaici nelle aree agricole e si è annullata la d.g.r. 1949/2024 recante "Prime indicazioni per l'applicazione dell'allegato 13 del PREAC in merito all'installazione di impianti fotovoltaici al suolo e impianti agrivoltaici nelle aree agricole, nelle more dell'individuazione delle aree idonee per gli impianti a fonti rinnovabili, ai sensi dell'art. 20, comma 1, del d.lgs. 199/2021". In particolare, i nuovi indirizzi in merito all'installazione di impianti agrivoltaici nelle aree agricole identificano diverse **condizioni di installative** per ciascuna delle seguenti **categorie di area agricola**:

- Categoria A - Territori con produzioni di particolare tipicità, ai sensi dell'art. 21, D.Lgs. n. 228/2001: entro tali aree sono considerati realizzabili gli "impianti agrivoltaici avanzati"; in via secondaria sono considerati realizzabili gli "impianti agrivoltaici a condizione che garantiscano la piena operatività dei mezzi agricoli in tutte le fasi dell'attività agronomica"; sono invece considerati "tecnicamente difficilmente realizzabili gli impianti fotovoltaici con moduli al suolo";

- Categoria B - Territori destinati alle restanti aree agricole: in tali aree, suddivise in territori destinati a specifici usi del suolo e territori destinati a specifici usi del suolo non ricadenti nella precedente sottocategoria sono considerati realizzabili, nel primo caso, gli "impianti agrivoltaici e gli impianti agrivoltaici avanzati", nel secondo, "gli impianti agrivoltaici e agrivoltaici avanzati in ragione del mantenimento della continuità tra attività agricola e generazione elettrica e delle caratteristiche tecnologiche della tipologia impiantistica".

Quanto alla **documentazione da allegare al progetto** componente l'istanza per ottenere il titolo abilitativo, si prevede che il progetto allegato all'istanza contenga, in via generale, una **relazione agronomica** con i seguenti contenuti:

- caratteristiche del sistema agrario dell'area di progetto ante impianto agrivoltaico;

- piano colturale proposto sull'area di progetto di previsione post impianto agrivoltaico;
- analisi economica (Produzione Lorda Vendibile) ante impianto agrivoltaico;
- analisi economica (Produzione Lorda Vendibile) di previsione post impianto agrivoltaico;
- stato matrici ambientali ante impianto agrivoltaico.

Con frequenza quinquennale va poi redatta una relazione agronomica, comprovante la continuità dell'attività agricola e contenuti.

Da ultimo, quanto ai **requisiti da valutare ai fini del rilascio del titolo abilitativo e della conduzione dell'impianto**, si riporta:

- Requisito A, ovvero che l'impianto rientri nella definizione di agrivoltaico o agrivoltaico avanzato (come recate dal documento in commento);
- Requisito B, concernente la valutazione dell'integrazione fra attività agricola e produzione elettrica;
- Requisito C, relativo al comprovare la continuità dell'attività agricola (da valutare durante il corso di esercizio dell'impianto);
- Requisito D, ovvero il requisito soggettivo: il terreno agricolo su cui verrà installato l'impianto agrivoltaico, deve essere in conduzione ad una impresa agricola con un valido titolo (proprietà, affitto, comodato) per tutto il periodo di esercizio dell'impianto agrivoltaico stesso).

# Scadenario e Memoranda

a cura di Alberto Muratori

## ADEMPIMENTI IN SCADENZA: GENNAIO 2025

### 1° GENNAIO 2025

#### **Soggetti**

**Gestori dei Medi impianti di combustione (MIC)**

#### **Adempimento**

Rispetto, nella gestione di tali impianti, dei valori limite di emissione individuati attraverso l'istruttoria autorizzativa prevista dalla normativa vigente.

#### **Riferimenti normativi**

- D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 273-bis.

**N.B.:** Tale adempimento rappresenta un obbligo una tantum, cui adempiere effettivamente giovedì 2 gennaio 2025.

### 10 GENNAIO 2025

#### **Soggetti**

**Imprese che immettono sul mercato nazionale, cedono alle imprese utilizzatrici, o importano per utilizzo diretto oli e grassi vegetali e animali**

#### **Adempimento**

Premesso che le imprese aderenti al CONOE per effetto della Deliberazione del CDA CONOE in data 17 maggio 2019 possono optare per il versamento mensile ovvero per il versamento trimestrale, a seconda dell'opzione operata, sono tenute al versamento mensile oppure trimestrale del contributo per il riciclaggio degli oli o dei grassi vegetali e animali esausti ai sensi dell'art. 233, D.Lgs. n. 152/2006, a favore del Consorzio, nei termini e nella misura stabiliti dallo Statuto Consortile, secondo il seguente calendario:

- nel caso di versamento con cadenza mensile, entro il giorno 10 del mese immediatamente successivo a quello di riferimento;  
- nel caso di versamento con cadenza trimestrale, secondo il seguente calendario:

- al 10 gennaio, con riferimento al trimestre 1° ottobre - 31 dicembre dell'anno precedente (cioè del 2024);
- al 10 aprile, con riferimento al trimestre 1° gennaio - 31 marzo dell'anno corrente;
- al 10 luglio, con riferimento al trimestre 1° aprile - 30 giugno dell'anno corrente;
- al 10 ottobre, con riferimento al trimestre 1° luglio - 30 settembre dell'anno corrente.

#### **Riferimenti normativi**

- Deliberazione CDA del CONOE in data 17 maggio 2019;  
- D.M. 24 giugno 2016 "Approvazione dello Schema di statuto tipo per i consorzi degli oli e grassi animali e vegetali esausti", art. 1, e relativo Allegato;  
- Legge 28 luglio 2016, n. 154, art. 10;  
- D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 233, comma 2.

### 15 GENNAIO 2025

#### **Soggetti**

**Produttori, importatori, utilizzatori, distributori o riciclatori, di beni in polietilene, nonché di produttori o**

**importatori di materie prime in polietilene e di soggetti che effettuano la raccolta il trasporto e lo stoccaggio di beni e di rifiuti a base di polietilene, aderenti al Consorzio per il riciclaggio dei rifiuti di beni in polietilene di cui all'art. 234, D.Lgs. n. 152/2006**

#### **Adempimento**

Presentazione della Dichiarazione periodica e Versamento al Consorzio PolieCo del contributo di riciclaggio riferito ai seguenti periodi:

- semestre 1° luglio - 31 dicembre 2024 per le imprese di Cat. A (Produttori e importatori di beni in polietilene);
- intero anno 2024, per le imprese di Cat. B, C, D ed E. (Rispettivamente: Cat. B: Utilizzatori e distributori di beni a base di polietilene; Cat. C: riciclatori e recuperatori di rifiuti di beni a base polietilene; Cat. D: Produttori e importatori di materie prime in polietilene per la produzione di beni in tale materiale; Cat. E: soggetti che effettuano la raccolta il trasporto e lo stoccaggio dei beni e dei rifiuti a base di polietilene).

#### **Riferimenti normativi**

- D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 234;  
- Regolamento PolieCo.

### 20 GENNAIO 2025

#### **Soggetti**

**Uffici territoriali dell'Agenzia delle dogane**

#### **Adempimento**

Comunicazione trimestrale all'ISPRA degli accertamenti effettuati nei tre mesi precedenti ai sensi della normativa sulle caratteristiche dei combustibili, con l'indicazione degli impianti sottoposti ad accertamento, delle infrazioni accertate, nonché del tipo e dell'entità delle difformità rilevate.

#### **Riferimenti normativi**

- D.M. 3 febbraio 2005, art. 3, comma 1.

#### **Soggetti**

**Produttori, importatori e utilizzatori di imballaggi iscritti al CONAI tenuti alla dichiarazione mensile**

#### **Adempimento**

Presentazione al CONAI, in forma telematica, della dichiarazione mensile relativa ai quantitativi d'imballaggi gestiti assoggettati al contributo ambientale, e all'entità del contributo ambientale conseguentemente da versare, relativamente al mese di dicembre 2024.

#### **Riferimenti normativi**

- D.Lgs. 3 aprile 2006, artt. 221, 223 e 224;  
- Guida CONAI 2024.

#### **Soggetti**

**Produttori, importatori e utilizzatori di imballaggi iscritti al CONAI tenuti alla dichiarazione trimestrale**

#### **Adempimento**

Presentazione al CONAI, in forma telematica, della dichiarazione trimestrale per il periodo di riferimento ottobre-dicembre

2024, relativa ai quantitativi d'imballaggi gestiti assoggettati al contributo ambientale, e all'entità del contributo ambientale conseguentemente da versare per il medesimo periodo.

### **Riferimenti normativi**

- D.Lgs. 3 aprile 2006, artt. 221, 223 e 224;  
- Guida CONAI 2024.

### **Soggetti**

**Produttori, importatori e utilizzatori di imballaggi iscritti al CONAI tenuti alla dichiarazione annuale**

### **Adempimento**

Presentazione al CONAI, in forma telematica, con cadenza annuale, della dichiarazione per l'anno 2024, relativa ai quantitativi d'imballaggi gestiti assoggettati al contributo ambientale, e all'entità del contributo ambientale conseguentemente da versare per il medesimo periodo.

### **Riferimenti normativi**

- D.Lgs. 3 aprile 2006, artt. 221, 223 e 224;  
- Guida CONAI 2024.

## **30 GENNAIO 2025**

### **Soggetti**

**Gestori dei depositi fiscali che importano benzina e combustibile diesel soggetti al monitoraggio di cui al D.M. 3 febbraio 2005, e gestori degli impianti di produzione dei medesimi combustibili**

### **Adempimento**

Invio all'ISPRA di comunicazione trimestrale riguardante i dati sulle caratteristiche di cui all'art. 1, comma 2, D.M. 3 febbraio 2005, relativi a ciascun tipo e grado di combustibile prodotto o importato, e destinato alla commercializzazione, con l'indicazione dei volumi di combustibile cui i predetti dati sono riferiti, nonché la certificazione o la perizia giurata di cui all'art. 1, comma 4, del medesimo provvedimento.

**N.B.:** I dati si riferiscono ai combustibili immagazzinati nei serbatoi in cui sono sottoposti ad accertamento volto a verificare la quantità e la qualità ai fini della classificazione fiscale.

### **Riferimenti normativi**

- D.M. 3 febbraio 2005, art. 3, comma 2.

## **31 GENNAIO 2025**

### **Soggetti**

**Importatori (o i rappresentanti doganali indiretti) di beni derivanti da settori produttivi ad alta intensità di carbonio, - quali ferro, acciaio, cemento, fertilizzanti, alluminio, elettricità e produzione di idrogeno -, in tal senso assoggettati al Regolamento CBAM (Carbon Border Adjustment Mechanism)**

### **Adempimento**

Invio alla Commissione europea, con cadenza trimestrale, di una relazione sulle merci importate nel trimestre precedente.

### **Soggetti**

**Operatori aerei e gestori di impianti fissi "Emission trading"**

### **Adempimento**

Versamento con cadenza annuale della tariffa per le attività previste dal D.Lgs. n. 47/2020, secondo il prezzario stabilito con D.M. (MiTE) 6 dicembre 2021.

### **Riferimenti normativi**

- D.Lgs. n. 47/2020;  
- D.M. (MiTE) 6 dicembre 2021, artt. 2, 3, 4 e 5.

### **Soggetti**

**Gestori di impianti di discarica e di incenerimento rifiuti senza recupero di energia, nonché di impianti di incenerimento con recupero di energia, che non abbiano potuto conseguire lo status di impianti di recupero energetico, di cui all'operazione R1**

### **Adempimento**

Presentazione alla Regione in cui è ubicato l'impianto, con cadenza annuale, della dichiarazione contenente l'indicazione delle quantità complessive dei rifiuti conferiti nell'anno precedente (2024), nonché dei versamenti effettuati.

### **Riferimenti normativi**

- Legge 28 dicembre 1995, n. 549, art. 3, comma 30;  
- Legge 28 dicembre 2015, n. 221, art. 34, comma 1.

### **Soggetti**

**Gestori di impianti di discarica e di incenerimento rifiuti senza recupero d'energia nonché di impianti di incenerimento con recupero di energia, che non abbiano potuto conseguire lo status di impianti di recupero energetico, di cui all'operazione R1**

### **Adempimento**

Versamento alla Regione in cui è ubicato l'impianto, nel rispetto della prescritta cadenza trimestrale, del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti o per lo smaltimento in impianti di incenerimento senza recupero di energia, riferito al trimestre 1° ottobre 2024 - 31 dicembre 2024, istituito dalla legge n. 549/1995, come da ultimo modificata dagli artt. 34 e 35, legge n. 221/2015, che, nel confermare l'applicazione del predetto tributo in misura ridotta al caso dei rifiuti costituiti da scarti e sovralli da impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio, nonché da fanghi anche palabili, conferiti ad impianti d'incenerimento senza recupero di energia, applicano la medesima riduzione a tali rifiuti speciali, qualora conferiti ad impianti di incenerimento dotati di dispositivi di recupero d'energia, che non abbiano però conseguito lo status di impianti di recupero energetico di cui all'"operazione R1".

### **Riferimenti normativi**

- Legge 28 dicembre 1995, n. 549, art. 3, commi 24, 25 e 40;  
- Legge 28 dicembre 2015, n. 221, art. 34, comma 1.

### **Soggetti**

**Gestori di impianti termoelettrici a vapore**

### **Adempimento**

Presentazione al Ministero dell'Ambiente e al Ministero della Salute, con cadenza annuale, della dichiarazione relativa ai dati sulle emissioni globali di SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> e Polveri emesse dalle proprie Centrali, con riferimento all'anno 2024.

### **Riferimenti normativi**

- D.M. 10 marzo 1987, n. 105, art. 2.

### **Soggetti**

**Soggetti tenuti all'immissione sul mercato di quote minime di biocarburanti**

### **Adempimento**

Invio con cadenza annuale al Ministero delle Politiche agricole e forestali:

# Agenda

## Scadenario e Memoranda

a) di comunicazione relativa ai seguenti dati e informazioni:

- quantitativi complessivi, espressi in Gcal, di benzina e gasolio immessi al consumo nel corso dell'anno precedente;
- quantitativi di biocarburanti, espressi in Gcal, da immettere al consumo nell'anno in corso, calcolati con le modalità di cui all'art. 3, comma 5, D.M. 29 aprile 2008, n. 110;

b) di ulteriore comunicazione, relativa ai quantitativi di biocarburanti immessi in consumo nell'anno precedente, così differenziati:

- prodotto, fiscalmente non agevolato, non derivante da contratto quadro, intesa di filiera o contratti ad essi equiparati;
- prodotto, fiscalmente non agevolato, derivante da contratto quadro, intesa di filiera o contratti ad essi equiparati;
- prodotto, fiscalmente agevolato, non derivante da contratto quadro, intesa di filiera o contratti ad essi equiparati;
- prodotto, fiscalmente agevolato, derivante da contratto quadro, intesa di filiera o contratti ad essi equiparati.

### Riferimenti normativi

- D.M. 29 aprile 2008, n. 110, art. 3, commi 1 e 2.

**N.B.:** Le comunicazioni di che trattasi devono essere effettuate secondo il formato di cui all'Allegato 3 del medesimo D.M. n. 110/2008, e hanno valore di autocertificazione.

### Soggetti

**Responsabili delle strutture per l'esercizio dell'attività di "Compostaggio di Comunità" per la produzione di compost in quantitativi non superiori a 130 tonnellate annue**

### Adempimento

Invio al Comune (o ai Comuni) territorialmente competente/i, con cadenza annuale, della comunicazione relativa ai seguenti dati:

- quantità dei rifiuti urbani conferiti alla struttura;
- quantità del compost prodotto;
- quantità degli scarti generati nel corso del processo;
- quantità del compost "fuori specifica" rispetto alle caratteristiche stabilite dal D.M. n. 266/2016.

### Riferimenti normativi

- D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 180, comma 1-*octies* e 183, comma 1, lett. qq-*bis*;

- Legge 28 dicembre 2015, n. 221, art. 38 commi 1 e 2;

- D.Lgs. 29 dicembre 2016, n. 266.

### Soggetti

**Produttori e importatori di pneumatici**

### Adempimento

Presentazione al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica della dichiarazione annuale sui pneumatici immessi sul mercato del ricambio, ricorrendo al modulo di cui all'Allegato III, D.M. n. 182/2019.

### Riferimenti normativi

- D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 228, comma 2;

- D.M. 19 novembre 2019, n. 182, art. 3.

### Soggetti

**Gestori di impianti sottoposti ad autorizzazione Integrata Ambientale**

### Adempimento

Versamento, con cadenza annuale, delle tariffe per l'attività di controllo relative all'anno corrente (2025).

### Riferimenti normativi

- D.M. Ambiente 6 marzo 2017, n. 58, art. 6;

- D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 29-*decies*.

### Soggetti

**Autorità competenti al rilascio delle autorizzazioni in deroga per l'acquisto e l'utilizzo di pitture e vernici con tenore di COV eccedente i quantitativi ammessi dal D.Lgs. n. 161/2006 e s.m.i.**

### Adempimento

Invio al Ministero dell'Ambiente, con cadenza annuale, di copia delle autorizzazioni in deroga per l'acquisto ed utilizzo dei prodotti di cui all'Allegato I, D.Lgs. n. 161/2006 e s.m.i. con contenuto in COV superiore ai limiti esposti all'Allegato II del medesimo decreto, da rilasciarsi, su conforme domanda, esclusivamente per restauro o manutenzione di edifici d'epoca o di veicoli tutelati come beni culturali dal D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, o per restauro o manutenzione di veicoli d'epoca o di interesse storico o collezionistico.

**N.B.:** Le autorità competenti al rilascio delle autorizzazioni all'acquisto di prodotti da utilizzarsi per le operazioni relative ad edifici d'epoca e veicoli tutelati ex D.Lgs. n. 42/2004 sono le Soprintendenze per i beni culturali; Autorità competente al rilascio delle analoghe autorizzazioni per il restauro di veicoli d'epoca o d'interesse collezionistico diversi dai precedenti è invece il Dipartimento per i trasporti terrestri del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

### Riferimenti normativi

- D.Lgs. 27 marzo 2006, n. 161, art. 3, commi 5 e 6.

### Soggetti

**Amministrazioni aggiudicatrici e/o Enti aggiudicatori di appalti pubblici**

### Adempimento

Invio al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, con cadenza annuale, dei dati riguardanti il numero di veicoli oggetto di contratti (d'acquisto, di *leasing*, di servizio, etc.) aggiudicati entro il 31 dicembre 2024, specificando il numero di veicoli "puliti" - o a "emissioni zero" -, cioè nel rispetto delle soglie di emissione valide fino al 31 dicembre 2025, stabilite dalla Tabella 2, D.Lgs. n. 187/2021 per le diverse categorie di veicoli.

### Riferimenti normativi

- D.Lgs. 8 novembre 2021, n. 187, art. 5.

### Soggetti

**Regioni e Province autonome**

### Adempimento

Elaborazione e messa in disponibilità al pubblico di relazioni annuali aventi ad oggetto tutti gli inquinanti disciplinati dal D.Lgs. n. 155/2010 e contenenti:

- una sintetica illustrazione circa i superamenti dei valori limite, dei valori obiettivo, degli obiettivi a lungo termine, delle soglie di informazione e delle soglie di allarme con riferimento ai periodi di mediazione previsti;
- una sintetica valutazione degli effetti di tali superamenti, eventualmente, includendo anche:

- ulteriori informazioni e valutazioni in merito alla tutela delle foreste;
- informazioni su altri inquinanti dei quali il D.Lgs. n. 155/2010 prevede la misurazione, fra i quali i precursori dell'ozono di cui all'Allegato X, parte 2 del citato D.Lgs. n. 155/2010.

### Riferimenti normativi

- D.Lgs. 13 agosto 2010, n. 155, art. 18, comma 3.

## **Soggetti**

**Soggetti titolari del riconoscimento ministeriale di acque minerali naturali**

### **Adempimento**

Invio al Ministero della Salute dell'autocertificazione annuale, - accompagnata da almeno un'analisi chimica e chimico-fisica, e da un'analisi microbiologica, effettuate nel corso dell'anno solare trascorso -, relativa al mantenimento delle caratteristiche, da parte di ciascuna acqua minerale, delle caratteristiche qualitative sulle quali si basa il riconoscimento stesso.

### **Riferimenti normativi**

- D.M. 29 dicembre 2003, art. 4, comma 3;  
- D.Lgs. 2 febbraio 2001, n. 31.

## **Soggetti**

**Regioni e Province autonome**

Invio al Ministero della Salute e al Ministero dell'Ambiente, con cadenza annuale, della comunicazione relativa ai casi di non conformità dei controlli sulla qualità delle acque destinate al consumo umano, - escluse quelle confezionate -, come riscontrati nel corso del 2024

**N.B.:** il D.Lgs. 2 febbraio 2001, n. 31 è stato abrogato dall'art. 25, D.Lgs. 23 febbraio 2023, n. 18 che ha profondamente riformato la disciplina sulla qualità delle acque destinate al consumo umano. Tuttavia, per effetto dell'art. 24 "Norme transitorie" di quest'ultimo provvedimento, fino alla piena attuazione delle sue disposizioni, è da ritenersi provvisoriamente confermato l'adempimento qui sopra richiamato.

## **Soggetti**

**Regioni e Amministrazioni centrali**

### **Adempimento**

Trasmissione al Ministero dell'Ambiente della prescritta relazione annuale sullo stato di avanzamento dei programmi di propria competenza per la riduzione dei gas serra.

### **Riferimenti normativi**

- D.M. 20 luglio 2000, n. 337, art. 4, comma 1.

## **Soggetti**

**Regioni**

### **Adempimento**

Trasmissione al Ministero dell'Ambiente della relazione mensile sul monitoraggio del rumore aeroportuale notturno prevista dal D.P.R. 9 novembre 1999, n. 476, con la finalità di verificare la conformità ai requisiti stabiliti ai sensi della Convenzione di Chicago da parte degli aeromobili adibiti ai voli notturni.

### **Riferimenti normativi**

- D.P.R. 9 novembre 1999, n. 476, art. 1, comma 7.

## ADEMPIMENTI IN ANTEPRIMA: FEBBRAIO 2025

### 13 FEBBRAIO 2025

## **Soggetti**

**Enti e imprese produttori/produttrici iniziali di rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi con più di 50 dipendenti, e altri soggetti diversi dai produttori iniziali (come sotto specificati)**

## **Adempimento**

Iscrizione al Registro Elettronico Nazionale per la Tracciabilità dei Rifiuti (RENTRI), cui sono tenuti: i gestori degli impianti di smaltimento dei rifiuti; i trasportatori e intermediari di rifiuti; le imprese e gli Enti con più di 50 dipendenti che producono rifiuti pericolosi, oppure rifiuti non pericolosi derivanti da lavorazioni industriali, lavorazioni artigianali, o dal trattamento di rifiuti, acque e fumi.

### **Riferimenti normativi**

- D.M. 4 aprile 2023, n. 59, art. 13.

### 20 FEBBRAIO 2025

## **Soggetti**

**Produttori, importatori e utilizzatori di imballaggi iscritti al CONAI tenuti alla dichiarazione mensile**

### **Adempimento**

Presentazione al CONAI, in forma telematica, della dichiarazione mensile relativa ai quantitativi d'imballaggi gestiti assoggettati al contributo ambientale, e all'entità del contributo ambientale conseguentemente da versare, relativamente al mese di gennaio 2025.

### **Riferimenti normativi**

- D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 221, 223 e 224;  
- Guida CONAI 2025, ricorrendo a seconda dei casi ai modelli 6.1, 6.2 o 6.10.

## **Soggetti**

**Imprese aderenti al Consorzio Nazionale per la gestione, la raccolta e il trattamento degli oli minerali usati (CONOU)**

### **Adempimento**

Presentazione al Consorzio nazionale per la gestione, la raccolta e il trattamento degli oli minerali usati (CONOU) della comunicazione, con cadenza annuale, relativa ai quantitativi di oli prodotti, importati, immessi sul mercato, raccolti, recuperati, rigenerati, sostituiti o venduti nel corso del 2023, nonché le eventuali variazioni intervenute.

### **Riferimenti normativi**

- D.M. (Ambiente) 7 novembre 2017, art. 5.

### 28 FEBBRAIO 2024

## **Soggetti**

**Produttori/utilizzatori di imballaggi aderenti al CONAI che intendono presentare richiesta di rimborso per le esportazioni effettuate nel 2024**

### **Adempimento**

Presentazione al Conai, in forma telematica, della richiesta di rimborso per le esportazioni effettuate.

### **Riferimenti normativi**

- Regolamento del CONAI;  
- Guida CONAI 2024, ricorrendo al modello 6.6, o al modello 6.6 bis nel caso dell'esportazione di imballaggi pieni.

## **Soggetti**

**Produttori/utilizzatori di imballaggi aderenti al CONAI intendono ottenere, per il 2025, il plafond di esenzione sulla base dei dati relativi al 2024**

# Agenda

## Scadenario e Memoranda

### **Adempimento**

Richiesta al CONAI, in forma telematica, di rimborso/conguaglio *ex post* per i quantitativi di imballaggi effettivamente esportati nel 2024.

### **Riferimenti normativi**

- Regolamento del CONAI;  
- Guida CONAI 2024, ricorrendo al modello 6.5.;

**N.B.:** per il rimborso del credito maturato da compensazione import/export si dovrà utilizzare il modulo Rimborso 6.10.

### **Soggetti**

**Soggetti che immettono in consumo vettori energetici rinnovabili di origine biologica, benzina, gasolio e metano per i trasporti stradali e ferroviari**

### **Adempimento**

Comunicazione al Gse, con cadenza annuale, dei quantitativi di carburanti, vettori energetici rinnovabili di origine biologica, Rfnbo (*Renewable Fuel of Non Biological Origin*) e Rcf (perdite d'energia di una linea elettrica di trasporto) immessi al consumo nel 2024, incluso il biometano immesso al consumo nei trasporti.

### **Riferimenti normativi**

- D.M. (Ambiente) 16 marzo 2023, art. 4.

### **Soggetti**

**Regioni**

### **Adempimento**

Presentazione, con cadenza annuale, di un'informativa al Ministero dell'Ambiente e al Ministero della Salute, sulle misure adottate nel corso del 2024 per l'attuazione del Piano d'azione nazionale per l'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari.

### **Riferimenti normativi**

- D.Lgs. 14 agosto 2012, n. 150, art. 14.

### **Soggetti**

**Gestori di Grandi impianti di combustione**

### **Adempimento**

Presentazione agli Uffici Tecnici di Finanza territorialmente competenti della dichiarazione annuale relativa alle quantità complessive di SO<sub>2</sub> e NO<sub>x</sub> emesse nel corso dell'anno solare 2024, nonché dei combustibili impiegati, al fine della quantificazione della tassa sulle emissioni di anidride solforosa ed ossidi di azoto istituita dall'art. 17, comma 29, legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successivamente disciplinata dal D.P.R. 26 ottobre 2001, n. 416.

### **Riferimenti normativi**

- D.P.R. 26 ottobre 2001, n. 416, art. 2, comma 2.

### **Soggetti**

**Imprese che svolgono attività di smaltimento e bonifica dell'amianto - Imprese che utilizzano amianto direttamente o indirettamente nei processi produttivi**

### **Adempimento**

Invio alle Regioni (o province Autonome) ed ASL nel cui territorio di competenza si trovano gli stabilimenti o si svolgono le attività dell'impresa, della relazione annuale redatta secondo il modello unificato di cui alla circ. n. 124976/1993, con le seguenti informazioni, riferite all'anno solare precedente:

a) i tipi ed i quantitativi di amianto utilizzati e dei rifiuti di amianto che sono oggetto dell'attività di smaltimento o di bonifica;

b) le attività svolte, i procedimenti applicati, il numero e i dati anagrafici degli addetti, il carattere e la durata delle loro attività e le esposizioni all'amianto alle quali sono stati sottoposti;

c) le caratteristiche degli eventuali prodotti contenenti amianto;

d) le misure adottate ai fini della tutela della salute dei lavoratori e della tutela dell'ambiente.

### **Riferimenti normativi**

- Legge 27 marzo 1992, n. 257, art. 9, commi 1 e 3;  
- Circolare M.I.C.A. 17 febbraio 1993, n. 124976.

### **Soggetti**

**Fornitori di combustibili per uso marittimo**

### **Adempimento**

Invio con cadenza annuale all'Autorità marittima - e, ove costituita, all'Autorità portuale, - di comunicazione relativa alle notifiche e/o lettere di protesta riguardanti il tenore di zolfo dei combustibili consegnati, ricevute nel corso del 2024.

### **Riferimenti normativi**

- D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, All. 10;  
- D.M. (Ambiente) 22 marzo 2017, art. 1.

### **Soggetti**

**Gestori di impianti di riciclaggio di pile e accumulatori/batterie**

### **Adempimento**

Presentazione al Centro di coordinamento di cui all'art. 16, D.Lgs. n. 188/2008 della comunicazione annuale riguardante le informazioni sui quantitativi di rifiuti trattati nell'anno 2024 e sulle percentuali di riciclaggio conseguite.

### **Riferimenti normativi**

- D.Lgs. 20 novembre 2008, art. 10, comma 8, come modificato dal D.Lgs. 11 febbraio 2011, n. 21.  
- D.Lgs. 3 settembre 2020, n. 118.

### **Soggetti**

**Gestori dei servizi idrici**

### **Adempimento**

Presentazione all'Ente di Governo d'Ambito dei risultati delle rilevazioni eseguite per valutare le perdite degli acquedotti e delle fognature.

### **Riferimenti normativi**

- D.M. 8 gennaio 1997, n. 99;  
- D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 146.

### **Soggetti**

**Gestori dei servizi di acquedotto e/o fognatura**

### **Adempimento**

Presentazione all'Arera, - e al Ministero dell'Ambiente - del Rapporto annuale relativo al 2024 riguardante:  
- i volumi d'acqua erogati per il servizio acquedottistico e quelli scaricati nelle fognature dagli utenti ad esse allacciati;  
- i parametri per la valutazione delle perdite delle rispettive reti, ai fini della predisposizione dei bilanci idrici dei due servizi.

### **Riferimenti normativi**

- D.M. 8 gennaio 1997, n. 99, art. 3, comma 1;  
- D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, art. 21, commi 13 e 19;  
- D.P.C.M. 20 luglio 2012, artt. 1 e 3.

## Soggetti

**Comitato Nazionale di gestione e attuazione della Direttiva 2003/97/Ce**

## Adempimento

Rilascio delle quote di emissione assegnate per il 2025 agli impianti esistenti e nuovi entranti, nonché agli operatori aerei amministrati dall'Italia.

## Riferimenti normativi

- D.Lgs. 9 giugno 2020, n. 47, artt. 9 e 27.

## Soggetti

**Regioni**

## Adempimento

Trasmissione al Ministero dell'Ambiente della relazione mensile sul monitoraggio del rumore aeroportuale notturno prevista dal D.P.R. 9 novembre 1999, n. 476, con la finalità di verificare la conformità ai requisiti stabiliti ai sensi della Convenzione di Chicago da parte degli aeromobili adibiti ai voli notturni.

## Riferimenti normativi

- D.P.R. 9 novembre 1999, n. 476, art. 1, comma 7.

## MEMORANDA: GENNAIO - FEBBRAIO 2025

### 1° GENNAIO 2025

**DIVIETO DI UTILIZZO DELL'AMALGAMA DENTALE PER LE CURE DENTARIE IN TUTTA L'UNIONE EUROPEA**

**Regolamento 2024/1849/Ue, art. 1 e Regolamento 2017/852/Ue, art. 10**

## Oggetto

A far tempo dalla data sopra emarginata entra in vigore il divieto di cui sopra nei confronti dell'uso del mercurio in quanto sostanza pericolosa, fatta salva l'ipotesi di contraria prescrizione del dentista, per specifiche esigenze del paziente.

**EMISSION TRADING SYSTEM (ETS) - MODIFICHE DEL REGIME VIGENTE E AFFIANCAMENTO AD ESSO DEL C.D. ETS II**

**D.Lgs. 10 settembre 2024, n. 147 attuativo delle Dirr. 2023/958/Ue e 2023/959/Ue**

## Oggetto

In conseguenza dell'entrata in vigore del D. Lgs. n. 147/2024 il 15 ottobre 2024, per effetto della sua intervenuta pubblicazione sulla GURI del 14 ottobre 2024, a far tempo dalla data sopra emarginata sono previste significative modifiche sia alla Dir. 2003/87/Ce che al Reg. 2018/2066/Ue, comportanti, in particolare:
 

- l'estensione dell'ETS al settore marittimo;
- la revisione delle disposizioni riguardanti il settore aereo, nei confronti del quale è prevista l'eliminazione delle quote a titolo gratuito;

- l'affiancamento del c.d. ETS II, che interesserà gestori degli edifici commerciali, imprese del trasporto su strada e quelle di alcuni settori produttivi (piccola industria);

- l'introduzione dell'obbligo di sottoporre a monitoraggio le emissioni degli impianti di incenerimento, in vista di una loro futura inclusione nell'*Emission Trading System*.

Tuttavia, tali modifiche, progressivamente da applicare già a partire dal 1° gennaio 2025, troveranno concreta attuazione solo successivamente.

**ASSICURAZIONE CONTRO GLI EVENTI CATASTROFALI – SLITTAMENTO DELL'OBBLIGO A FAVORE DELLE IMPRESE**

**D.L. n. 202/2024 (Decreto Milleproroghe 2025) – art. 13**

## Oggetto

In conseguenza dell'entrata in vigore del D.L. n. 202/2024 (Decreto Milleproroghe 2025), per effetto di quanto disposto all'art. 13 di tale provvedimento, a favore delle imprese con sede in Italia – ovvero con sede all'estero, ma organizzazione stabile nel nostro Paese – è stato differito al 31 marzo 2025 l'obbligo di intervenuta stipula di contratto assicurativo contro gli eventi catastrofali previsto dalle disposizioni precedentemente in vigore già a far tempo dal 31 dicembre 2024.

### 15 GENNAIO 2025

**DISCIPLINA F GAS – DEROGHE A FAVORE DI ALCUNE TIPOLOGIE IMPIANTISTICHE**

**Regolamento 2025/33/Ue modificativo del Regolamento 2024/573/Ue**

## Oggetto

In conseguenza dell'entrata in vigore del Regolamento di cui sopra, per effetto dell'intervenuta pubblicazione sulla Guue del 14 gennaio 2025, a far tempo dalla data sopra emarginata, entrano in vigore le deroghe ai divieti di immissione sul mercato già prescritti dal Regolamento 2024/573/Ue a favore dei seguenti dispositivi e macchinari, contenenti gas fluorurati a effetto serra:

- *abbattitori con capacità a pieno carico compresa tra 25 kg e 100 kg di alimenti;*
- *gelatiere per gelato artigianale con una capacità di raffreddamento superiore a 2 kW;*
- *produttori di ghiaccio con una capacità di produzione compresa tra 200 kg e 2000 kg nell'arco di 24 ore;*
- *carrelli per la conservazione e la rigenerazione di alimenti con potenza nominale di ingresso compresa tra 1,5 kW e 10,5 kW;*
- *armadi ferma lievitazione con una potenza assorbita compresa tra 1 kW e 2 kW;*
- *granitori e macchine per creme fredde con una capacità a pieno carico di liquidi refrigerati superiore a 3 litri.*

**N.B.:** Le deroghe a favore dei macchinari e dispositivi sopra elencati ne consentono l'immissione sul mercato fino al 30 giugno 2026.

# Finanziamenti ambientali

a cura di Bruno Pagamici

## FINANZIAMENTI NAZIONALI

ITALIA

### PNRR: sostegno per l'autoproduzione di energia da fonti rinnovabili nelle PMI

**Scadenza: da definire**

#### Oggetto

Il Ministro delle Imprese e del Made in Italy, con Decreto 13 novembre 2024, ha definito le modalità di attuazione dell'Investimento 16 "Sostegno per l'autoproduzione di energia da fonti rinnovabili nelle PMI" previsto nell'ambito della Missione 7 del PNRR.

Le risorse destinate alla misura sono pari a 320 milioni di euro, di cui:

- il 40% è destinato al finanziamento di progetti da realizzare nelle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia;
- il 40% è riservato a favore delle micro e piccole imprese.

#### Destinatari

Potranno beneficiare dell'agevolazione le PMI operanti sull'intero territorio nazionale, che, alla data di presentazione della domanda di contributo, siano in possesso dei seguenti requisiti:

- essere regolarmente costituite ed iscritte come attive nel Registro delle imprese. Le imprese non residenti nel territorio italiano dovranno dimostrare il possesso della personalità giuridica riconosciuta nello Stato di residenza, attestata dall'omologo registro delle imprese. Per tali soggetti, inoltre, dovrà essere dimostrata, pena la decadenza dal beneficio, alla data di richiesta della prima erogazione dell'agevolazione, la disponibilità dell'unità produttiva sul territorio italiano;
  - essere nel pieno e libero esercizio dei propri diritti, non essere in liquidazione e non essere comunque sottoposte a procedure concorsuali con finalità liquidatoria;
  - non essere destinatarie di un ordine di recupero pendente per effetto di una precedente decisione della Commissione europea che dichiara un aiuto illegale e incompatibile con il mercato interno ed essere in regola con la restituzione di somme dovute in relazione a provvedimenti di revoca di agevolazione concesse dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy;
  - non trovarsi in condizioni tali da risultare impresa in difficoltà come da definizione stabilita all'art. 2, punto 18, Reg. Ue n. 651/2014;
  - trovarsi in regime di contabilità ordinaria e disporre di almeno un bilancio approvato e depositato presso il Registro delle imprese ovvero aver presentato, nel caso di imprese individuali e società di persone, almeno una dichiarazione dei redditi;
  - essere in regola in relazione agli obblighi contributivi.
- Saranno, in ogni caso, escluse dalle agevolazioni le PMI:
- i cui legali rappresentanti o amministratori siano stati condannati, con sentenza definitiva o decreto penale di condanna divenuto irrevocabile o sentenza di applicazione della pena su

richiesta ai sensi dell'art. 444 c.p.p., per i reati che costituiscono motivo di esclusione di un operatore economico dalla partecipazione a una procedura di appalto o concessione ai sensi della normativa in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture vigente alla data di presentazione della domanda;

- destinatarie di sanzioni interdittive ai sensi dell'art. 9, comma 2, lett. d, D.Lgs. n. 231/2001;
- nei cui confronti sia verificata l'esistenza di una causa ostativa ai sensi della disciplina antimafia di cui al D.Lgs. n. 159/2011;
- che si trovino in altre condizioni previste dalla legge come causa di incapacità a beneficiare di agevolazioni pubbliche o comunque a ciò ostative;
- che operano nel settore carbonifero e della produzione primaria di prodotti agricoli e della pesca e dell'acquacoltura.

#### Obiettivi

Saranno agevolati programmi di investimento, economicamente sostenibili, in beni materiali nuovi strumentali all'esercizio d'impresa e in correlate tecnologie digitali finalizzati all'autoproduzione di energia da fonti rinnovabili, mediante l'installazione di impianti solari fotovoltaici o di impianti mini eolici, per autoconsumo immediato.

I programmi di investimento potranno, altresì, essere integrati e combinati con impianti e sistemi di stoccaggio dietro il contatore (*behind-the-meter*) dell'energia prodotta, ai fini della possibilità di autoconsumo differito, purché la componente di stoccaggio assorba almeno il 75% della sua energia dall'impianto solare fotovoltaico o mini eolico collegato direttamente, su base annua.

Ai fini dell'accesso alle agevolazioni, i programmi di investimento, eventualmente integrati con sistemi di accumulo/stoccaggio, dovranno essere supportati da una diagnosi energetica *ex-ante*, eseguita in conformità con le pertinenti previsioni del D.Lgs. n. 102/2014, da soggetti qualificati, che definisca il profilo di consumo energetico dell'unità produttiva oggetto del programma di investimento e preveda, tra gli interventi da porre in essere per la decarbonizzazione dei processi produttivi di beni e servizi, l'installazione di impianti solari fotovoltaici ovvero di impianti mini eolici. Ai fini del corretto dimensionamento dei programmi di investimento, la predetta diagnosi energetica dovrà quindi individuare la potenza dell'impianto da installare e dell'eventuale sistema di stoccaggio, nonché la capacità operativa aggiuntiva installata di energia rinnovabile, parametrati rispetto al fabbisogno energetico dell'unità produttiva.

Ai fini dell'ammissibilità, i programmi di investimento dovranno:

- riguardare una sola unità produttiva che risulti nella piena disponibilità del soggetto proponente. Per le imprese non residenti nel territorio italiano, la piena disponibilità dell'unità produttiva sul territorio italiano dovrà essere dimostrata, pena la decadenza dal beneficio, alla data di richiesta della prima erogazione dell'agevolazione;
- essere realizzati esclusivamente su edifici esistenti destinati all'esercizio dell'attività, ovvero, su coperture di strutture pertinenziali destinate in modo durevole, dal titolare del relativo diritto reale, al servizio dei predetti edifici;

- prevedere che l'energia prodotta sia interamente destinata all'autoconsumo dell'unità produttiva oggetto del programma di investimento. L'eventuale energia eccedentaria potrà essere accumulata o ceduta a configurazioni di autoconsumo di cui al D.Lgs. n. 199/2021 ovvero immessa in rete;
- prevedere un ammontare di spese ammissibili non inferiore a 30.000 euro e non superiore a un milione di euro;
- essere avviati successivamente alla presentazione della domanda di contributo.

Il programma si considera avviato se si verifica una delle seguenti condizioni:

- l'impresa ha assunto impegni giuridicamente vincolanti, ivi inclusa la stipula di contratti o l'emissione di conferme d'ordine, atti a ordinare macchinari, attrezzature, impianti o qualsiasi altro impegno che renda irreversibile il programma, a seconda di quale condizione si verifichi prima;

- sono state emesse fatture relative a uno o più beni che compongono il programma;

- sono stati effettuati pagamenti, anche in acconto, relativi a uno o più beni che compongono il programma;

● prevedere un termine di ultimazione non successivo a 18 mesi dalla data del provvedimento di concessione delle agevolazioni. Per data di ultimazione del programma di investimento si intende la data dell'ultimo titolo di spesa rendicontato e ritenuto ammissibile alle agevolazioni o, nel caso di operazione di leasing finanziario, la data dell'ultimo verbale di consegna dei beni;

● non arrecare un danno significativo agli obiettivi ambientali ai sensi dell'art. 17 del Reg. Ue 2020/852 (principio "non arrecare un danno significativo" - DNSH);

● risultare conformi alla normativa ambientale dell'Unione europea e nazionale;

● essere coerenti rispetto alle pianificazioni urbanistiche ed edilizie comunali o sovracomunali, dove ciò risulti pertinente;

● disporre di esiti di Valutazione di Impatto Ambientale o di *screening* di VIA, dove ciò risulti necessario.

Saranno ritenute ammissibili le spese direttamente collegabili e funzionali alla realizzazione dei programmi di investimento, sostenute a partire dalla data di presentazione della domanda di contributo, relative all'acquisto, anche mediante operazioni di leasing finanziario, di:

1) impianti solari fotovoltaici o impianti mini eolici, comprese le spese per la loro installazione e messa in esercizio;

2) apparecchiature e tecnologie digitali strettamente funzionali all'operatività degli impianti di cui al punto 1), comprese le spese per la loro installazione e messa in esercizio;

3) eventuali sistemi di stoccaggio dell'energia prodotta;

4) diagnosi energetica *ex ante* necessaria alla pianificazione degli interventi, a condizione che tale adempimento non risulti obbligatorio per il soggetto proponente ai sensi della normativa di riferimento.

### Agevolazioni

Il contributo sarà riconosciuto nella misura massima:

- per le spese di cui ai punti 1) e 2) del:
  - 30% delle spese ammissibili, per le medie imprese;
  - 40% delle spese ammissibili, per le piccole imprese;
- per le spese di cui al punto 3) del:
  - 30% delle spese ammissibili;
- per le spese di cui al punto 4) del:
  - 50% delle spese ammissibili.

### Presentazione domande

Le imprese interessate dovranno presentare apposita domanda a Invitalia, soggetto gestore della misura.

Le modalità e i termini di apertura dello sportello per la presentazione delle domande verranno definiti con decreto del direttore generale della Direzione competente del Ministero delle imprese e del made in Italy.

Ciascuna PMI potrà presentare una sola domanda di agevolazione.

### Riferimenti

- Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), Missione 7, Investimento 16;

- D.M. Ministro delle imprese e del made in Italy 13 novembre 2024, approvazione modalità di attuazione dell'Intervento "Sostegno per l'autoproduzione di energia da fonti rinnovabili nelle PMI".

## FINANZIAMENTI REGIONALI

### CAMPANIA

### Supporto agli investimenti ambientali

24 febbraio 2025

### Oggetto

La regione Campania - attraverso il bando varato con Decreto 4 dicembre 2024, n. 375, relativo all'Azione 1, Intervento 3, dell'Obiettivo specifico 1.2 del Programma Nazionale (PN) del Fondo Europeo per gli Affari Marittimi, la Pesca e l'Acquacoltura (FEAMPA) 2021-2027 - mette a disposizione delle imprese della pesca circa 1,1 milioni di euro per migliorare le prestazioni ambientali.

### Destinatari

Potranno accedere al sostegno:

- armatori di imbarcazioni da pesca professionale marittima;
- proprietari di imbarcazioni da pesca professionale marittima.

### Obiettivi

Saranno agevolati investimenti finalizzati all'ammodernamento ovvero alla sostituzione del motore principale e dei motori secondari (compresi generatori di corrente elettrica), per le imbarcazioni di lunghezza inferiore a 24 m fuori tutto.

La riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> richiesta si considererà realizzata in uno dei seguenti casi:

● se le informazioni pertinenti certificate dal costruttore dei motori interessati nell'ambito di un'omologazione o di un certificato di prodotto indicano che il nuovo motore emette il 20% di CO<sub>2</sub> in meno rispetto al motore sostituito; o

● se le informazioni pertinenti certificate dal costruttore dei motori interessati nell'ambito di un'omologazione o di un certificato di prodotto indicano che il nuovo motore usa il 20% di combustibile in meno rispetto al motore sostituito.

Saranno sostenuti prioritariamente gli interventi che prevedono l'uso di energie rinnovabili (es. motori elettrici o ibridi) che concorrono direttamente alla riduzione delle cause che determinano i cambiamenti climatici.

Le spese ammesse potranno riguardare l'acquisto di beni e servizi riguardanti le imbarcazioni e funzionali alla riduzione delle emissioni inquinanti o gas a effetto serra ed all'aumento dell'efficienza energetica, ad esempio:

- ammodernamento o sostituzione del motore con altro motore la cui potenza in kW non supera quella del motore attuale per i piccoli pescherecci costieri;

# Agenda

## Finanziamenti ambientali

- ammodernamento o sostituzione del motore con altro motore la cui potenza in kW non supera quella del motore attuale ed emette almeno il 20% di CO<sub>2</sub> in meno rispetto al motore attuale per gli altri pescherecci di lunghezza fuori tutto fino a 24 m;
- sostituzione di motori endotermici con quelli elettrici o ibridi.

### Agevolazioni

L'aliquota massima del contributo pubblico erogato sarà pari al 40% della spesa totale ammissibile.

### Presentazione domande

Le domande dovranno essere presentate entro il 24 febbraio 2025 (ore 16.00), esclusivamente a mezzo PEC, alla UD Caccia, pesca e acquacoltura, all'indirizzo pescacampania@pec.regione.campania.it.

### Riferimenti

- Programma Nazionale (PN) del Fondo Europeo per gli Affari Marittimi, la Pesca e l'Acquacoltura (FEAMPA) 2021-2027, Obiettivo Specifico 1.2, Azione 1, Intervento 3;
- Decreto dirigenziale 4 dicembre 2024, n. 375, BUR 9 dicembre 2024, n. 84: approvazione bando.

LAZIO

### Sostegno per la produzione di energia da fonti rinnovabili

26 febbraio 2025

#### Oggetto

Dalla regione Lazio contributi agli imprenditori agricoli per la produzione di energia da fonti rinnovabili.

Le agevolazioni sono previste dal bando approvato con Determinazione 27 novembre 2024, n. G15893, relativo all'Azione 2 dell'Intervento SRD13 del Complemento per lo Sviluppo Rurale (CSR) 2023-2027.

Le risorse complessivamente disponibili ammontano a 3 milioni di euro.

#### Destinatari

Destinatari degli aiuti sono le imprese agroindustriali, le imprese agricole singole o associate e le società cooperative che svolgono attività di trasformazione, di trasformazione e commercializzazione e/o sviluppo dei prodotti agricoli di cui all'Allegato I del Trattato di Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), esclusi i prodotti della pesca.

#### Obiettivi

Saranno ammissibili a sostegno gli investimenti che prevedono l'installazione di impianti per la produzione di energia elettrica e/o termica da fonti rinnovabili, limitatamente all'autoconsumo aziendale, ovvero per il recupero del calore prodotto da impianti produttivi.

Ai fini dell'ammissibilità, gli investimenti dovranno rispettare i seguenti requisiti:

- la produzione di energia da fonti rinnovabili dovrà essere commisurata al fabbisogno energetico totale dell'azienda. Ad ogni modo, gli impianti per la produzione di energia elettrica non potranno superare la capacità produttiva massima di 1 MWe, mentre per gli impianti per la produzione di energia

termica il limite massimo è di 3 MWt. In caso di impianti finalizzati alla produzione di energia da fonti rinnovabili il fabbisogno dovrà essere commisurato al punto di picco aziendale annuo registrato negli ultimi 2 anni, inclusi i consumi derivanti dalla realizzazione degli investimenti programmati, e realizzati interventi che prevedono un incremento del fabbisogno energetico aziendale;

- saranno ammissibili gli investimenti per la produzione di energia da biogas/biomassa che utilizzino risorse naturali rinnovabili (con l'esclusione di colture dedicate) e/o sottoprodotti e scarti di produzione del beneficiario o di produzioni agricole, forestali o agroalimentari di altre aziende, operanti in ambito locale;

- la produzione elettrica da biomasse dovrà avvenire in assetto cogenerativo con il recupero di una percentuale minima di energia termica pari al 40%;

- la produzione di energia da biomasse dovrà rispettare gli eventuali requisiti di localizzazione, di rendimento/emissione stabiliti nella specifica normativa di tutela della qualità dell'aria;

- la produzione di energia da biomasse dovrà utilizzare solo i combustibili di cui al D.Lgs. n. 152/2006 - allegato X alla parte V, parte II sez. 4, lett. b), c), d) ed e) in cui tra, l'altro, viene escluso l'utilizzo di colture dedicate;

- gli investimenti previsti dovranno essere conformi con il Pacchetto legislativo "Energia pulita per tutti gli europei" e, in particolare, con i criteri di sostenibilità della Dir. Ue 2018/2001. Saranno ritenute ammissibili le seguenti spese:

- 1) costruzione, acquisizione, incluso il *leasing*, miglioramento, ristrutturazione, recupero e ampliamento di beni immobili e relative pertinenze, incluse le opere di miglioramento fondiario;
- 2) acquisto o *leasing* di nuovi macchinari, impianti, attrezzature e allestimenti, inclusa la messa in opera;

- 3) spese generali collegate alle spese di cui ai punti 1) e 2), come onorari di professionisti e consulenti, compensi per consulenze in materia di sostenibilità ambientale ed economica, inclusi gli studi di fattibilità;

- 4) investimenti immateriali, solo se connessi agli investimenti materiali di cui ai punti 1) e 2) quali: acquisizione o sviluppo di programmi informatici e acquisizione di brevetti, licenze, diritti d'autore e marchi commerciali.

Le spese relative agli investimenti immateriali di cui al punto 4), sommate alle spese generali di cui al punto 3), saranno ammissibili per un importo massimo non superiore al 20% della spesa ammessa per la realizzazione degli investimenti di cui ai punti 1) e 2).

### Agevolazioni

L'intensità di aiuto applicabile alle spese ammissibili è pari a:

- 60%, per impianti di produzione energia rinnovabile, elevabile al 65% per investimenti effettuati in zone montane;

- 65% nel caso di investimenti per l'utilizzo di scarti di produzioni a fini energetici o di economia circolare.

In ogni caso, il contributo sarà compreso tra un minimo di 80.000 ed un massimo di 300.000 euro.

### Presentazione domande

Le domande di contributo dovranno essere compilate e presentate entro le ore 23.59 del 26 febbraio 2025, utilizzando esclusivamente l'applicativo presente sul portale SIAN ([www.sian.it](http://www.sian.it)).

### Riferimenti

- Deliberazione di Giunta 27 maggio 2024 n. 80: bando CER - Comunità energetiche rinnovabili 2024.

LOMBARDIA

### Bando Transizione sostenibile

3 aprile 2025

#### Oggetto

Una dote di 12 milioni di euro per promuovere e sostenere la transizione delle PMI lombarde verso lo sviluppo di processi produttivi ispirati a principi di circolarità e sostenibilità. I fondi sono resi disponibili con il bando emanato dall'Amministrazione regionale con il Decreto 19 novembre 2024, n. 17558, relativo all'Azione 2.6.1 del Programma Regionale FESR Lombardia 2021-2027.

#### Destinatari

Il bando è aperto alle micro, piccole e medie imprese (MPMI), come definite dall'Allegato 1 del Reg. Ue n. 651/2014, con almeno una sede operativa in Lombardia attiva al momento della presentazione della domanda e che:

- presentino progetti in forma di aggregazione formata da almeno 5 MPMI. Il numero minimo di 5 MPMI costituenti l'aggregazione dovrà essere garantito al momento della presentazione della domanda e fino alla concessione dell'agevolazione. Qualora nella fase successiva di esecuzione del progetto dovesse verificarsi la decadenza ovvero la rinuncia di una delle imprese beneficiarie, le restanti imprese costituenti l'aggregazione potranno continuare nella realizzazione del progetto, fermo restando che il progetto venga realizzato nel rispetto degli obiettivi previsti e che la relativa quota di contributo non potrà essere riassegnata agli altri partner. Potranno aderire all'aggregazione anche soggetti diversi da micro, piccole e medie imprese, fermo restando il numero minimo di 5 MPMI per l'ammissibilità della domanda. Qualora partecipino all'aggregazione soggetti diversi dalle MPMI gli stessi non potranno in alcun modo essere beneficiari di contributo, le spese da questi sostenute non saranno ritenute ammissibili a contributo, ma saranno comunque considerate parte del progetto proposto e considerate in sede di valutazione di merito dello stesso;
- siano già regolarmente costituite, iscritte e attive nel Registro delle Imprese (come risultante da visura camerale) con almeno 2 bilanci depositati (oppure 2 dichiarazioni fiscali presentate per i soggetti non tenuti al deposito del bilancio);
- non siano afferenti al codice Istat Ateco 2007 sezione A (agricoltura, silvicoltura e pesca), ad eccezione di quelle iscritte all'Albo delle imprese agromeccaniche di Regione Lombardia ai sensi della L.R. n. 31/2008, art. 13-bis;
- non siano afferenti al codice Istat Ateco 2007 sezione K (Attività finanziarie e assicurative);
- non siano attive nel settore della fabbricazione, trasformazione e commercializzazione del tabacco e dei prodotti del tabacco;
- siano in regola con gli obblighi contributivi come attestato dal Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC);
- siano in regola con la normativa antimafia vigente ove applicabile.

#### Obiettivi

Saranno finanziati progetti di efficientamento ed economia circolare aventi ad oggetto attività produttive presenti in Lombardia attinenti ad uno o più dei seguenti ambiti di intervento:

- innovazione di prodotto (eco-design) e l'applicazione di nuove tecnologie a partire dal recupero dei materiali e una progettazione basata sui concetti di modularità, riuso e riparabilità, riciclabilità e sostenibilità dei materiali;
  - nuovi modelli di produzione, distribuzione e di consumo che prevedano l'impiego di vettori energetici a basso impatto ambientale;
  - realizzazione di innovazioni di processo per l'introduzione di standard internazionali "green" nell'impresa in tutte le fasi del ciclo di vita dei prodotti, la riduzione della pericolosità e la quantità di rifiuti, favorire l'acquisto di forniture sostenibili e l'efficienza nell'uso delle risorse naturali e delle materie, il recupero dei materiali;
  - Bioeconomia Circolare; Innovazioni di prodotto o processo che consentano di ridurre l'impatto ambientale del ciclo produttivo attraverso l'utilizzo e la valorizzazione di risorse biologiche rinnovabili della terra o del mare;
  - transizione delle strategie commerciali dall'acquisto di prodotti alla fruizione di servizi di noleggio e utilizzo;
  - sostegno a processi e tecnologie ad alto valore innovativo dedicati a prodotti e materiali che, per decadimento prestazionale peculiare ed eccessivi costi di riprocessamento, pongono elevate sfide in termini di sostenibilità (ambientale e economica) delle operazioni di recupero e reinserimento nei processi di economia circolare;
  - valorizzazione dei residui di produzione, anche in un'ottica di simbiosi industriale e introduzione nel ciclo produttivo di sottoprodotti.
- Ogni progetto dovrà essere di importo non inferiore a 50.000 euro.
- Saranno ammissibili le seguenti tipologie di spesa fatturate e quietanzate dalla data di presentazione della domanda di ammissione a contributo e fino alla data di presentazione della rendicontazione, purché funzionali e collegate al progetto d'investimento:
- spese per consulenza (collaborazione con enti di ricerca, servizi specialistici per lo sviluppo di prototipi, *check up* tecnologici, diagnosi energetiche, carbon footprint e water footprint, environmental footprint, analisi del ciclo di vita del prodotto/servizio - e.g. LCA, studi per la sostituzione dei materiali attualmente utilizzati nei prodotti con materiali circolari, definizione di strategie commerciali, marketing e comunicazione, assistenza per acquisizione di certificazioni, ecc.), in misura non superiore al 25% delle spese ammesse a contributo;
  - investimenti in attrezzature tecnologiche funzionali all'ammodernamento (*upgrade* sostenibile) delle linee produttive e programmi informatici necessari alla realizzazione del progetto;
  - spese per sistemi di domotica per il risparmio energetico ed il monitoraggio dei consumi energetici;
  - acquisizione delle certificazioni ambientali di processo e di prodotto (es. ISO 14001, EMAS, ECOLABEL, EPD, ecc.);
  - acquisizione delle certificazioni tecniche e di eventuale registrazione REACH;
  - acquisizione di servizi e tecnologie per l'ingegnerizzazione di *software*, *hardware* e prodotti relativi al progetto;
  - acquisizione di materiali e forniture strumentali alla realizzazione del progetto, incluso prototipi;
  - spese per la tutela della proprietà intellettuale;
  - spese per la formazione dedicata all'acquisizione di competenze richieste dal progetto sia in fase di implementazione che di attuazione dello stesso;
  - costi indiretti (spese generali), riconosciuti forfettariamente in misura del 7% della somma delle precedenti voci di spesa.

# Agenda

## Finanziamenti ambientali

I progetti dovranno essere conclusi e rendicontati entro 18 mesi dalla data di presentazione della domanda di contributo, salvo proroghe fino ad un massimo di 6 mesi aggiuntivi.

### Agevolazioni

Il contributo regionale sarà concesso nella misura massima del 60% delle spese ammesse e per un importo massimo di 300.000 euro, incrementato di 60.000 euro per ogni MPMI aderente all'aggregazione ulteriore rispetto alle 5 costituenti l'aggregazione minima.

### Presentazione domande

Le domande di contributo dovranno essere presentate entro il 3 aprile 2025 (ore 16:00), esclusivamente online sulla piattaforma Bandi e Servizi all'indirizzo [www.bandi.regione.lombardia.it](http://www.bandi.regione.lombardia.it).

### Riferimenti

- PR FESR Lombardia 2021-2027, Azione 2.6.1;  
- Decreto 19 novembre 2024, n. 17558, BUR 25 novembre 2024, n. 48: approvazione dell'avviso della misura "Sostegno alla transizione delle MPMI lombarde verso modelli di produzione circolari e sostenibili".

LOMBARDIA

### Bando "Competenze&Innovazione"

**22 dicembre 2026, salvo chiusura anticipata per esaurimento fondi**

#### Oggetto

La regione Lombardia, con il bando "Competenze&Innovazione", concede incentivi alle micro, piccole e medie imprese per progetti di potenziamento delle competenze utili a favorire la transizione ecologica.

#### Destinatari

Potranno presentare domanda di contributo le micro, piccole e medie imprese (MPMI), che:

- siano regolarmente costituite, iscritte e dichiarate attive nel Registro delle Imprese. Le imprese non residenti nel territorio italiano dovranno essere costituite secondo le norme del diritto civile e commerciale vigenti nello Stato di residenza e iscritte nel relativo Registro delle imprese ove previsto;
- abbiano una sede operativa in Lombardia oppure dichiarino di impegnarsi a costituirne una entro la prima erogazione del contributo.

Saranno escluse le imprese che:

- operano in tutti i settori corrispondenti ai seguenti codici Istat Ateco 2007:
  - codici primari o prevalenti della Sezione A "Agricoltura, silvicoltura e pesca";
  - codice 12, 46.35, 46.39.20, 46.21.21, 47.26, 47.78.94 e 92.00;
- si trovino in stato di liquidazione giudiziale, concordato liquidatorio, concordato semplificato, liquidazione controllata o in qualsiasi altra procedura estintiva equivalente secondo la normativa vigente di diritto interno di cui al D.Lgs. n. 14/2019;
- non risultino in regola rispetto alla verifica della regolarità contributiva (DURC), ad esclusione di coloro che non sono obbligati a tale regolarità.

#### Obiettivi

Il bando finanzia progetti di sviluppo delle competenze connessi a una strategia aziendale che favorisce la transizione industriale promuovendo processi di innovazione e transizione

ecologica: ammodernamento, trasformazione tecnologica e sviluppo dei processi volti a minimizzare l'impatto sull'ambiente con particolare focus all'adozione di modelli di economia circolare, di processi a minor impatto energetico o anche attraverso l'adozione di strumenti per valutare e ridurre l'impronta ambientale ed energetica dei prodotti e dei processi (ad es. *Life Cycle Assessment* - LCA, *Life Cycle Costing* - LCC, diagnosi energetiche, impronta ambientale, impronta di carbonio), la certificazione ambientale di processo, prodotto o servizio o l'implementazione di politiche ESG (*Environmental, Social e Governance* - ad esempio piani di investimento per migliorare le *performance* ESG).

La strategia aziendale potrà valorizzare le sinergie fra i processi di innovazione ecologica e digitale, ad esempio promuovendo la digitalizzazione per l'efficientamento energetico dei processi o l'ottimizzazione dell'uso delle risorse e per la raccolta e il monitoraggio dei dati ambientali e l'adozione di strategie *data-driven* per il miglioramento della sostenibilità aziendale.

Ai fini dell'ammissibilità, i progetti dovranno:

- coinvolgere dipendenti delle imprese beneficiarie a tempo determinato, indeterminato a tempo pieno o parziale, collaboratori a progetto, amministratori, titolari e soci persone fisiche (escluse persone giuridiche) o imprenditori individuali che operano attivamente nella gestione dell'impresa e assegnati o da assegnare alla sede operativa in Lombardia attiva o da attivare;

- prevedere un investimento minimo di 10.000 euro;
- prevedere una durata compresa tra un minimo di 3 mesi fino a 24 mesi (36 nel caso di progetti per il potenziamento delle competenze che includano percorsi di dottorato di ricerca/innovativo/industriale). In ogni caso tutti i progetti dovranno essere rendicontati entro il 31 dicembre 2028.

Le azioni formative previste nei progetti:

- dovranno essere erogate dai seguenti soggetti:
  - Università;
  - Società consortili che rilasciano titoli di studio universitari;
  - Organismi di ricerca iscritti all'Anagrafe Nazionale delle Ricerche, esclusi i soggetti ammessi con Decreto 14 aprile 2022, n. 353, art. 1, lett. b;
  - Istituti tecnologici superiori (ITS Academy);
  - Enti e società di formazione accreditati presso i sistemi regionali per la formazione professionale;
  - Enti di formazione in possesso di certificazione ISO 9001 EA37, operanti nel settore da almeno 5 anni certificati a livello internazionale dall'ISO (*International Organization of Standardization*) nel settore merceologico "Istruzione" (codice EA37);
  - incubatori di impresa certificati iscritti alla sezione speciale del registro delle imprese;
  - *Competence Centers*;
  - Centri di trasferimento tecnologico del Piano Industria 4.0 certificati ai sensi del Decreto direttoriale 22 dicembre 2017 dal Ministero per lo Sviluppo Economico;
  - *Digital Innovation Hub* e Poli Europei di innovazione digitale (*European Digital Innovation Hubs*), iscritti al catalogo consultabile sul sito della Commissione Europea (catalogo EDIH);
  - Fondazioni universitarie riconosciute dal Ministero dell'Università e della Ricerca;
  - Innovation Manager in possesso della certificazione UNI 11814:2021 ai sensi della legge n. 4/2013;
  - Esperti Innovazione tecnologica iscritti al relativo Albo istituito con Decreto ministeriale 7 aprile 2006 dal Ministero delle Attività Produttive e aggiornato dal D.M. 7 ottobre 2015 del Ministero dello Sviluppo Economico;
- potranno essere erogate in presenza, a distanza o con modalità miste, nella sede dell'impresa beneficiaria, nella

sede dell'operatore economico scelto o in altra sede convenuta.

Saranno ritenute ammissibili le seguenti spese, sostenute a decorrere dal 2 agosto 2024 (pubblicazione sul Bollettino Ufficiale regionale n. 31 della D.G.R. XII/2849 del 29 luglio 2024, di approvazione degli elementi essenziali della misura):

- spese di consulenza per la predisposizione del progetto, nel limite massimo di 7.500 euro (pari a 6.000 euro di contributo);
- spese riferite a servizi di formazione erogate dai soggetti erogatori ammissibili;
- spese di consulenza per l'inserimento temporaneo di *Innovation manager* o Esperto di innovazione, con un contratto di almeno 6 mesi;
- costi reali per l'espletamento delle attività, nel limite massimo di 7.500 euro (pari a 6.000 euro di contributo);
- costi indiretti, riconosciuti forfettariamente in misura del 7% della somma delle precedenti voci di spesa.

### Agevolazioni

Verrà riconosciuto un contributo a fondo perduto pari all'80% delle singole voci di spesa, fino a un massimo di 50.000 euro per domanda.

### Presentazione domande

Le domande di contributo dovranno essere presentate esclusivamente in via telematica tramite il sistema informativo "Bandi e Servizi" ([www.bandiregione.lombardia.it](http://www.bandiregione.lombardia.it)) a partire dalle ore 10:30 del 15 gennaio 2025 fino all'esaurimento delle risorse e comunque entro e non oltre ore 12:00 del giorno 22 dicembre 2026.

### Riferimenti

- PR FESR Lombardia 2021-2027, Azione 1.4.1;
- Decreto 12 dicembre 2024, n. 19513, BUR 18 dicembre 2024, n. 51: bando attuativo a sostegno di micro, piccole e medie imprese (PMI) lombarde e imprenditori individuali per il rafforzamento delle competenze e l'inserimento di figure qualificate attraverso percorsi di apprendistato di alta formazione e ricerca.

TOSCANA

## Agevolazioni alle imprese agroindustriali per investimenti ambientali

21 marzo 2025

### Oggetto

La regione Toscana, nell'ambito del bando relativo all'intervento SRD013 del Complemento per lo sviluppo rurale (CSR) 2023-2027, destina contributi a favore delle imprese agroindustriali per interventi diretti a ridurre l'impatto ambientale delle attività svolte.

### Destinatari

Potranno accedere al sostegno regionale le imprese (sia imprenditori agricoli professionali - IAP - che non), singole o associate, che operano nell'ambito delle attività di trasformazione e/o commercializzazione, dei prodotti agricoli inseriti nell'Allegato I del Trattato di Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), esclusi i prodotti della pesca e dell'acquacoltura.

### Obiettivi

Verranno agevolati gli investimenti per il miglioramento ambientale, quali:

- lavori e opere edili necessari per l'installazione di attrezzature e di impianti rivolti alla tutela ambientale e alla depurazione dei reflui e al risparmio idrico;
- lavori finalizzati alla rimozione e allo smaltimento del cemento amianto, secondo le norme vigenti;
- acquisto e installazione di impianti e attrezzature rivolti alla produzione di energie derivanti da fonti rinnovabili. Nel caso di impianti di cogenerazione alimentati a biomasse agro-forestali il calore dissipato non dovrà essere superiore al 50% della quantità di energia termica prodotta.

### Agevolazioni

Sarà erogato un contributo in conto capitale pari al 40% delle spese ammissibili.

Non saranno ammesse domande con un contributo minimo richiesto/concesso inferiore a:

- 50.000 euro, soglia ordinaria per beneficiari non IAP;
- 30.000 euro, per gli IAP che realizzano investimenti per trasformazione e commercializzazione per prodotti in uscita fuori dall'Allegato I del Trattato di Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) (una quota prevalente dei prodotti da trasformare dovrà essere di provenienza aziendale);
- 350.000 euro, per gli IAP che realizzano investimenti per trasformazione e commercializzazione, per prodotti in uscita inseriti nell'Allegato I del TFUE (una quota prevalente dei prodotti da trasformare dovrà essere di provenienza aziendale).

### Presentazione domande

Le domande di contributo potranno essere presentate entro il 21 marzo 2025, (ore 13:00), esclusivamente mediante la procedura informatizzata disponibile sulla piattaforma gestionale dell'Anagrafe regionale delle aziende agricole gestita da Artea e raggiungibile dal sito [www.artea.toscana.it](http://www.artea.toscana.it).

### Riferimenti

- Complemento per lo sviluppo rurale (CSR) 2023-2027, Intervento SRD013;
- Decreto 23 ottobre 2024, n. 23854, BUR 6 novembre 2024, n. 45: approvazione bando;
- Decreto 20 novembre 2024, n. 25721, BUR 27 novembre 2024 n. 48: modifica bando;
- Decreto 18 dicembre 2024, n. 28042: ulteriore modifica bando.

VENETO

## Contributi alle MPMI per l'installazione di impianti innovativi a biomasse solide e di pompe di calore

20 marzo 2025

### Oggetto

Ammontano a 2 milioni di euro le risorse stanziate dalla regione Veneto per la sostituzione di impianti termici civili più inquinanti con nuovi generatori di calore più performanti e a minore impatto ambientale.

Le modalità per l'accesso ai fondi regionali sono state fissate con la Deliberazione 28 novembre 2024, n. 1406, di attuazione del Piano Regionale di Tutela e Risanamento dell'Atmosfera.

### Destinatari

Saranno ammesse le micro, piccole e medie imprese, in possesso, alla data di presentazione della domanda, dei seguenti requisiti:

# Agenda

## Finanziamenti ambientali

- essere iscritte e attive al Registro Imprese;
- avere sede legale ed almeno un'unità operativa attiva in Veneto;
- non rientrare nel campo di esclusione di cui all'art. 1 del Reg. Ue 2023/2831;
- non trovarsi in stato di procedura di insolvenza di tipo liquidatorio secondo la normativa vigente.

L'accesso ai contributi è precluso alle imprese operanti nei settori della pesca e dell'acquacoltura e nel settore della produzione primaria dei prodotti agricoli facenti parte della sezione A "Agricoltura, silvicoltura e pesca" della classificazione delle attività economiche Ateco 2007 (codici Ateco 01, 02, 03), anche come attività secondaria.

### Obiettivi

Il bando è finalizzato a incentivare la sostituzione degli impianti termici civili inquinanti con nuovi impianti certificati ed innovativi alimentati a biomasse combustibili solide, ovvero con pompe di calore.

Per impianto termico civile deve intendersi quello la cui produzione di calore è esclusivamente destinata, anche in edifici ad uso non residenziale, al riscaldamento o alla climatizzazione invernale o estiva di ambienti o al riscaldamento di acqua per usi igienici e sanitari.

Potranno essere ammessi al contributo esclusivamente gli interventi per i quali sia stata presentata domanda di incentivo al GSE sulla linea "Conto Termico" in data successiva al 6 dicembre 2024 (data di pubblicazione al bando sul Bollettino Ufficiale Regionale) e che risultino assegnatari dell'incentivo "Conto Termico" del GSE, per l'installazione del medesimo generatore di calore, entro il 20 marzo 2025 (termine di chiusura del bando).

Saranno essere ammessi a contributo:

1) i nuovi generatori alimentati a biomassa combustibile solida, rientranti nell'intervento 2.B del Conto Termico, con potenza al focolare inferiore o pari a 35 kW, con emissione di Particolato Primario (PP) uguale o inferiore a 20 mg/Nm<sub>3</sub>, appartenenti alla classe ambientale 5 stelle (come definita dal D.M. MATTM 7 novembre 2017, n. 186). Sarà ammessa anche la classe ambientale 4 stelle esclusivamente per installazioni effettuate in Comuni ricadenti nella Zona "Prealpi Alpi" come da zonizzazione effettuata con Deliberazione di Giunta Regionale 29 dicembre 2020, n. 1855;

2) i nuovi generatori alimentati a biomassa combustibile solida, rientranti nell'intervento 2.B del Conto Termico, con potenza al focolare superiore a 35 kW e inferiore o pari a 500 kW, costituiti da caldaie a biomassa certificate UNI EN 303-5, classe 5, che possiedono i seguenti requisiti:

- classificazione 5 stelle ex D.M. 186/2017 con emissioni di PP ≤ 5 mg/Nm<sub>3</sub> (rif. al 13% di O<sub>2</sub>) e di COT ≤ 2 mg/Nm<sub>3</sub> (rif. al 13% O<sub>2</sub>);

- alimentazione con biocombustibili legnosi certificati (UNI EN ISO 17225), da Organismo di certificazione accreditato ISO/IEC 17065;

- installazione di un sistema di filtrazione, integrato o esterno al corpo caldaia, anche a condensazione. Il rapporto tra le ore di funzionamento del filtro e le ore di funzionamento della caldaia non deve essere inferiore al 90%;

- installazione di un sistema di accumulo termico non inferiore a 60 l/kW per le caldaie manuali e non inferiore a 20 l/kWt per le caldaie automatiche;

3) le pompe di calore elettriche o a gas, utilizzanti energia aerotermica, geotermica o idrotermica, rientranti nell'intervento 2.A del Conto Termico, con requisiti prestazionali e

ambientali conformi a quelli indicati nelle Regole Applicative GSE.

Gli impianti termici civili sostituiti dovranno avere le seguenti caratteristiche:

- per tutti gli interventi: alimentazione a biomasse combustibili solide (es. legna, pellet, cippato) e classificazione ambientale inferiore o uguale a 3 stelle (come definita dal D.M. Ministro dell'Ambiente 7 novembre 2017, n. 186), ovvero mancanza di classificazione;

- solo per gli interventi di cui al punto 3): alimentazione a gasolio.

Saranno eleggibili tutte le spese connesse alla realizzazione dell'intervento, che siano state considerate rendicontabili dal GSE nell'assegnazione dell'incentivo "Conto termico", quali:

- smontaggio e dismissione dell'impianto di climatizzazione invernale esistente, parziale o totale;

- fornitura e posa in opera di tutte le apparecchiature termiche, meccaniche, elettriche ed elettroniche, dei sistemi di contabilizzazione individuale;

- opere idrauliche e murarie necessarie per la sostituzione a regola d'arte di impianti di climatizzazione invernale preesistenti nonché i sistemi di contabilizzazione individuale;

- opere e sistemi di captazione per impianti che utilizzano lo scambio termico con il sottosuolo, interventi sulla rete di distribuzione, sui sistemi di trattamento delle acque, sui dispositivi di controllo e regolazione, sui sistemi di emissione;

- prestazioni professionali connesse alla realizzazione dell'intervento.

Le spese ammissibili sono comprensive di IVA dove essa costituisce un costo. Il trasporto rientra tra le spese ammissibili purché facente parte della fornitura. Le spese tecniche risultano ammissibili solo qualora esse siano strettamente correlate all'esecuzione dell'opera.

### Agevolazioni

Il contributo regionale sarà così determinato:

- Contributo regionale = (spese ammissibili riconosciute dal GSE - Incentivo lordo GSE riferito all'impianto oggetto di contributo regionale).

La sommatoria dell'incentivo GSE e del contributo regionale non potrà superare le seguenti percentuali, rispetto alle spese ammissibili riconosciute dal GSE:

- 65%, nel caso di micro e piccole imprese;
- 55%, nel caso di medie imprese.

In ogni caso, l'importo massimo del contributo regionale non potrà superare 80.000 euro.

### Presentazione domande

La domanda di contributo dovrà essere presentata dalle ore 10:00 del 21 gennaio 2025 e fino alle ore 12:00 del 20 marzo 2025, esclusivamente online, sulla piattaforma informatica raggiungibile all'indirizzo: <https://restart.infocamere.it>, selezionando l'iniziativa d'interesse.

Ciascuna impresa potrà presentare domanda di contributo per la sostituzione di 5 impianti termici civili, a fronte dello stesso numero di impianti rottamati appartenenti alla medesima impresa, in sedi operative attive nel territorio della Regione Veneto. Dovrà essere presentata una distinta domanda per ciascun singolo intervento di rottamazione e sostituzione.

### Riferimenti

- Deliberazione della Giunta Regionale 28 novembre 2024, n. 1406, BUR 6 dicembre 2024, n. 158: bando per la sostituzione di impianti termici civili a biomassa rivolto alle PMI.

# Casi e soluzioni

a cura di Andrea Quaranta (\*)

## AMBIENTE

SINDACABILITÀ DELLA VALUTAZIONE DI INCIDENZA AMBIENTALE

### **L'apprezzamento dell'amministrazione preposta alla tutela dell'*habitat* ambientale può essere sindacabile in sede giudiziale?**

Vasta domanda, che meriterebbe ampio spazio, non disponibile in questa sede.

Cercherò di essere sintetico: sì, è possibile.

A sostegno di questa sintetica risposta pagine e pagine di sentenze del giudice amministrativo.

La giurisprudenza amministrativa, infatti, in maniera costante, ha avuto modo di ricordare che "la valutazione di incidenza ambientale (cd. "Vinca"), similmente alla valutazione di impatto ambientale (VIA), si caratterizza quale giudizio di ampia discrezionalità oltre che di tipo tecnico, anche amministrativa, sul piano dell'apprezzamento degli interessi pubblici in rilievo e della loro ponderazione rispetto all'interesse all'esecuzione dell'opera".

In questi termini si è espresso, di recente, il TAR Lecce, che ha richiamato un'ampia giurisprudenza amministrativa a corredo della propria tesi (TAR Catanzaro n. 2057/2016; TAR Perugia n. 515/2013; per la VIA, in particolare, si vedano CDS nn. 4206/2009; 5910/2007; 2851/2006; 3917/2005).

Il sindacato del giudice amministrativo, di conseguenza, è limitato alla manifesta illogicità, incongruità, travisamento o macroscopici difetti di motivazione o di istruttoria (CDS nn. 5910/2007; 4611/2013; TAR Lecce n. 135/2011; TAR Firenze n. 986/2010); diversamente si ricadrebbe in un "inammissibile riesame nel merito con sostituzione della valutazione giudiziale a quella affidata dal legislatore all'amministrazione" (TAR Catanzaro n. 1455/2019; TAR Bari n. 95/2022; CDS n. 5078/2021).

È evidente, pertanto, alla luce degli orientamenti giurisprudenziali richiamati, come l'apprezzamento dell'amministrazione preposta alla tutela dell'*habitat* ambientale è sindacabile in sede giudiziale, solo sotto il profilo della manifesta illogicità, incongruità, della motivazione anche alla luce di una istruttoria incompleta.

## AUTORIZZAZIONI

CORRETTO INSEDIAMENTO NEL TERRITORIO DEGLI IMPIANTI STAZIONI RADIO BASE

### **È legittimo un regolamento comunale che vieta l'installazione di impianti per la telefonia mobile in aree diverse da quelle individuate dal Comune?**

No.

In tema di autorizzazione alla realizzazione di stazioni radio base per la telefonia mobile, "deve ritenersi illegittimo il regolamento comunale che vieti l'installazione di tali impianti in aree diverse da quelle individuate dal Comune, perché comporta una limitazione alla localizzazione in aree generalizzate del territorio".

La specificazione dei siti è ammessa dalla norma - è vero - ma "in negativo" (vale a dire: a fini di tutela), e "non può quindi estendersi alla ulteriore limitazione della specificazione dei siti quali unici punti ammessi, pena una illogica inversione del criterio normativamente stabilito".

In questi termini si è di recente espresso il Consiglio di Stato (6 febbraio 2024, n. 1200, sent.), che ha specificato che il regolamento previsto dall'art. 8, comma 6, legge n. 36/2001 ("legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici"), nel disciplinare il corretto insediamento nel territorio degli impianti stazioni radio base, ha disposto che:

- "può contenere regole a tutela di particolari zone e beni di pregio paesaggistico o ambientale o storico artistico, o anche per la protezione dall'esposizione ai campi elettromagnetici di zone sensibili (scuole, ospedali, ecc.)",

- ma "non può imporre limiti generalizzati all'installazione degli impianti se tali limiti sono incompatibili con l'interesse pubblico alla copertura di rete nel territorio nazionale".

I Comuni, in sostanza, possono, nell'esercizio dei loro poteri di pianificazione territoriale:

- raccordare le esigenze urbanistiche con quelle di minimizzazione dell'impatto elettromagnetico e

- prevedere, ad esempio, anche limiti di carattere generale all'installazione degli impianti,

- purché sia comunque garantita una localizzazione alternativa degli stessi, in modo da rendere possibile la copertura di rete del territorio nazionale.

Di conseguenza, sono legittime "anche disposizioni che non consentono, in generale, la localizzazione degli impianti nell'area del centro storico (o in determinate aree del centro storico) o nelle adiacenze di siti sensibili (come scuole e ospedali), purché sia garantita la copertura di rete, anche nel centro storico e nei siti sensibili, con impianti collocati in altre aree".

In definitiva, sottolineano i giudici di Palazzo Spada, "ciò che risulta necessario è che la possibile interdizione di allocazione di impianti in specifiche aree del territorio comunale risponda a particolari esigenze di interesse pubblico e che, comunque, i criteri localizzativi adottati non si trasformino in limitazioni alla copertura di rete".

È necessario, in ultima analisi, che il limite o il divieto posto dall'ente locale non impedisca la capillare distribuzione del servizio all'interno del territorio, perché "deve esserci un equo temperamento tra l'interesse urbanistico perseguito dal Comune e l'interesse alla piena ed efficiente copertura di rete".

VINCOLO PAESAGGISTICO: QUALI INTERVENTI POSSIBILI?

**Alla mia società è stata negata l'autorizzazione paesaggistica perché - cito testualmente - "l'intervento non è armonizzabile con il contesto storico/ambientale, ed è intrusivo rispetto ai valori del contesto".**

**Cosa vuol dire? È una motivazione? Veramente il Comune può limitarsi a dire ciò per negare l'autorizzazione paesaggistica?**

(\*) Dott. Andrea Quaranta, *Environmental Risk and crisis manager*, andrea.quaranta@naturagiuridica.com.

### I provvedimenti non dovevano essere motivati?

Tralasciando, in questa sede, le pur doverose discussioni che si potrebbero fare sul significato del virgolettato, si può certamente dire che l'esistenza di un vincolo paesaggistico non sancisce in modo automatico l'incompatibilità di un qualunque intervento sul territorio con i valori oggetto di tutela, ma richiede comunque un controllo dell'amministrazione preposta alla sua tutela.

Di conseguenza, non è sufficiente la motivazione del diniego fondata su una generica incompatibilità ("non è armonizzabile"; "è intrusivo"), perché "l'Amministrazione non può limitare la sua valutazione al mero riferimento ad un pregiudizio ambientale, utilizzando espressioni vaghe e formule stereotipate" (*ex multis*, si vedano CDS nn. 2858/2021; 853/2019, sentt.).

In linea di diritto, ha di recente affermato il Consiglio di Stato (14 febbraio 2024, n. 1504, sent.) "va ribadito l'orientamento giurisprudenziale secondo cui in tema di determinazioni paesaggistiche l'amministrazione è tenuta ad esternare adeguatamente l'avvenuto apprezzamento comparativo, da un lato, del contenuto del vincolo e, dall'altro, di tutte le rilevanti circostanze di fatto relative al manufatto ed al suo inserimento nel contesto protetto".

Ne consegue che "il diniego di autorizzazione paesaggistica non può limitarsi ad esprimere valutazioni apodittiche e stereotipate, dovendo specificare le ragioni del rigetto dell'istanza con riferimento concreto alla fattispecie coinvolta (sia in relazione al vincolo che ai caratteri del manufatto), ovvero - previo l'esame delle sue caratteristiche concrete e l'analitica individuazione degli elementi di contrasto con il vincolo da tutelare - esplicitare i motivi del contrasto tra le opere da realizzarsi e le ragioni di tutela dell'area interessata dall'apposizione del vincolo mediante l'esternazione delle specifiche ragioni per le quali si ritiene che un'opera non sia idonea a inserirsi nell'ambiente circostante".

### INQUINAMENTO

RESPONSABILITÀ PER DANNI ALL'AMBIENTE:  
QUALI OBBLIGHI GRAVANO SUL RESPONSABILE?

### È possibile imputare l'inquinamento ad una società senza che sia stato indagato in modo appropriato il nesso di causalità esistente tra la condotta ad essa contestata e l'evento di inquinamento riscontrato?

No.

L'art. 244, D.Lgs n. 152/2006 espressamente prevede che - nel caso in cui venga accertato che la contaminazione abbia superato i valori di concentrazione soglia di contaminazione - la Provincia "dopo aver svolto le opportune indagini" volte ad identificare il responsabile dell'evento di superamento, diffidi con ordinanza motivata il responsabile della potenziale contaminazione "a provvedere ai sensi del presente titolo".

La giurisprudenza ha affermato che:

- la responsabilità per i danni all'ambiente rientra nel paradigma della responsabilità extracontrattuale soggettiva (c.d. responsabilità aquiliana *ex art.* 2043 cod. civ.), con esclusione di una qualsivoglia forma di responsabilità oggettiva;

- pertanto, ai sensi dell'art. 242, D.Lgs. n. 152/2006, gravano sul solo responsabile dell'inquinamento gli obblighi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale a seguito della constatazione di uno stato di contaminazione, non essendo configurabile una responsabilità in via automatica, in maniera oggettiva, per posizione o per fatto altrui, e, quindi, l'obbligo

di bonificare per il solo fatto di rivestire una data qualità, ove non si dimostri l'apporto causale colpevole del soggetto al danno ambientale riscontrato (cfr. CDS, sez. 5, 7 marzo 2022, n. 1630).

Sullo sfondo di tali considerazioni, di recente il TAR Lecce (n. 204/2024, sent.) ha specificato che:

- "le disposizioni in tema di responsabilità da inquinamento sono, peraltro, correlate al principio comunitario, espressamente richiamato dall'art. 239 del D. Lgs. n. 152 del 2006, secondo cui "chi inquina paga" (v. anche art. 3-ter, D.Lgs. n. 152/2006, art. 174, comma 2, Trattato Ue, considerando n. 18, Dir. Ue 2004/35/CE).

- è esclusa l'applicabilità di una impostazione "penalistica" (incentrata sul "superamento del ragionevole dubbio"), trovando invece applicazione, ai fini della sussistenza del nesso di causalità tra attività svolta sull'area ed inquinamento dell'area medesima, il canone civilistico del "più probabile che non".

Di conseguenza, "l'individuazione del responsabile può basarsi anche su elementi indiziari, giacché la prova può essere data anche in via indiretta o indiretta, potendo in tal caso l'amministrazione avvalersi anche di presunzioni semplici di cui all'art. 2727 c.c." (cfr. CDS 18 dicembre 2018, n. 7121 e 4 dicembre 2017, n. 5668).

### RIFIUTI

MESSA IN SICUREZZA D'EMERGENZA E BONIFICA:  
COS'HANNO IN COMUNE?

### L'attività di messa in sicurezza di emergenza è assimilabile a quella di bonifica, o si tratta di due attività diverse (la prima rivolta a contenere ed a circoscrivere la contaminazione prodotta da inquinanti al fine di impedirne la diffusione anche alle matrici ambientali sane; la seconda sarebbe finalizzata ad eliminare le fonti di inquinamento e le sostanze inquinanti)?

L'attività di messa in sicurezza di emergenza è assimilabile a quella di bonifica.

Lo ha stabilito il TAR Salerno (n. 1713/2018, sent.), di recente oggetto dell'appello del Consiglio di Stato (n. 1309/2024, sent.) , il quale ha precisato che "le due attività di messa in sicurezza d'emergenza e di bonifica hanno certamente in comune le operazioni di rimozione delle fonti di inquinamento".

Nel caso della messa in sicurezza, tali operazioni sono svolte in via d'urgenza proprio al fine di contenere l'inquinamento, evitando che si propaghi coinvolgendo anche altre matrici ambientali: "ma le diverse finalità dell'intervento, come pure la diversa tempistica - prosegue il Consiglio di Stato - non elidono il dato della materiale comunanza delle operazioni di rimozione delle fonti di inquinamento che giustifica l'assimilabilità delle due attività ai fini della dimostrazione del requisito della qualificazione professionale in capo ai direttori tecnici, richiesta ai fini della iscrizione nella categoria 9 dell'Albo Nazionale dei Gestori Ambientali, ai sensi degli artt. 11 e 12 del D.M. 3 giugno 2014, n. 120, pur trattandosi di interventi non pienamente sovrapponibili, soprattutto quanto alle ulteriori operazioni di eliminazione delle sostanze inquinanti o di riduzione della loro concentrazione che attengono propriamente alla bonifica dei siti".

Resta il fatto che anche per le operazioni non sovrapponibili le attività di messa in sicurezza sono "comunque prodromiche a quelle di bonifica, come confermato dalla collocazione sistematica dei due istituti, entrambi disciplinati nel titolo V del d.

lgs. n. 152 del 2006, dedicato per l'appunto alla 'Bonifica di siti contaminati': il nesso di strumentalità e quindi di complementarietà tra le due attività giustifica, in definitiva, la loro assimilabilità ai fini della dimostrazione del requisito di esperienza professionale necessario per l'iscrizione nell'Albo nazionale per le attività di bonifica".

## SISTEMI DI GESTIONE AMBIENTALE

MICROINQUINANTI: QUALI GLI IMPATTI SU ECOSISTEMI E SALUTE UMANA?

### Come si identificano gli aspetti ambientali significativi legati ai microinquinanti?

L'identificazione degli aspetti ambientali significativi è una delle fasi cruciali in un Sistema di Gestione Ambientale.

Quando si parla di microinquinanti, questa fase assume particolare rilevanza, perché tali sostanze, pur presenti in concentrazioni ridotte, possono avere effetti devastanti e persistenti sugli ecosistemi e sulla salute umana; la gestione dei microinquinanti, quindi, richiede un approccio giuridico-gestionale integrato che combini valutazione tecnica, conformità normativa e pianificazione delle azioni di controllo e miglioramento.

La norma ISO 14001:2015 richiede che le organizzazioni identifichino gli aspetti ambientali delle proprie attività, prodotti o servizi e ne valutino la significatività in relazione ai potenziali impatti ambientali.

Per i microinquinanti, questa attività si sviluppa in cinque fasi principali.

La prima riguarda la mappatura delle attività, dei prodotti e dei servizi: l'organizzazione deve, in questa fase, identificare le fasi del ciclo produttivo o delle attività aziendali in cui possono essere generati microinquinanti (ad es. processi di trattamento delle acque reflue) e valutare l'intera catena di fornitura e di gestione dei rifiuti per individuare fonti dirette e indirette di microinquinanti.

La seconda fase concerne l'individuazione dei microinquinanti rilevanti, che si basa sulle prescrizioni legali (le sostanze prioritarie definite nella Dir. 2008/105/CE, ad esempio), dati scientifici (occorre fare riferimento alle linee guida fornite da enti come ISPRA, ARPA e dalle agenzie europee per identificare le sostanze ad alto impatto ambientale) e *feedback* degli *stakeholder*.

La terza è quella della valutazione della significatività.

Per determinare se un aspetto ambientale è significativo, si utilizzano criteri qualitativi e quantitativi:

- magnitudo dell'impatto (concentrazione del microinquinante e pericolosità);
- frequenza dell'aspetto (eventuale emissione continua o occasionale);
- vulnerabilità ambientale (impatto del microinquinante su matrici sensibili come risorse idriche, aria o suolo).

La quarta (strumenti di monitoraggio) prevede l'integrazione di strumenti di monitoraggio nei processi aziendali, come un sistema di campionamento e l'analisi delle acque reflue e delle emissioni; degli *audit* ambientali interni ed esterni per verificare la conformità; dei sistemi di raccolta e analisi dei dati ambientali (es. *software* EMS).

L'ultima fase è quella della pianificazione delle azioni: gli aspetti significativi identificati, infatti, devono essere integrati nei piani di gestione del SGA, attraverso:

- la definizione di obiettivi e programmi ambientali specifici per il controllo dei microinquinanti;
- la predisposizione di misure preventive per minimizzare gli impatti;

- il controllo e l'aggiornamento periodico dell'analisi degli aspetti ambientali, soprattutto in presenza di nuove normative o processi aziendali.

## MAPPATURA E CRITERI DI CLASSIFICAZIONE DEI RISCHI AMBIENTALI

### Quali metodologie di valutazione possono essere adottate per mappare e classificare i rischi ambientali lungo la filiera?

La mappatura e la classificazione dei rischi ambientali lungo la *supply chain* rappresentano passaggi essenziali per garantire una gestione responsabile e sostenibile delle attività aziendali.

Pensiamo a un'azienda che produce beni di largo consumo, affidandosi a fornitori sparsi in tutto il mondo: alcuni operano in Paesi con normative ambientali stringenti, altri in contesti dove il rispetto delle leggi è più flessibile.

Come distinguere i fornitori virtuosi da quelli potenzialmente rischiosi?

E come identificare le aree di intervento?

È qui che le metodologie di valutazione dei rischi entrano in gioco: di seguito se ne presentano alcune.

Un metodo efficace è l'Analisi del Ciclo di Vita (LCA), che permette di tracciare l'impatto ambientale di un prodotto in ogni fase, dalla materia prima allo smaltimento: questa metodologia offre una visione completa, ma richiede competenze tecniche e dati affidabili.

Allo stesso modo, una matrice rischio-impatto può essere utilizzata per classificare i fornitori in base alla probabilità e alla gravità dei rischi che rappresentano.

Gli strumenti tecnologici, come le piattaforme digitali e l'uso di dati geospaziali, possono integrare questi approcci: sovrapponendo mappe che mostrano la posizione dei fornitori, le aree ad alto rischio ambientale e i contesti normativi locali, ad esempio, è possibile visualizzare rapidamente i punti critici per individuare le azioni necessarie.

Non meno importanti sono le *scorecard* dei fornitori, strumenti di valutazione e monitoraggio che consente di misurare le prestazioni di un soggetto (un fornitore, un'unità aziendale o un processo) rispetto a criteri predefiniti: lo scopo è quello di creare *benchmark*, utili per confronti e miglioramenti.

L'analisi SWOT, invece, offre un quadro strategico che consente di individuare le debolezze presenti nella *supply chain* e di identificare le opportunità per implementare soluzioni di miglioramento sostenibile: applicata in modo strutturato, questa metodologia permette di riflettere in maniera olistica sulle criticità operative, senza trascurare il potenziale innovativo che può emergere lungo la filiera.

Ogni approccio metodologico utilizzato per la mappatura dei rischi contribuisce a completare un quadro più ampio e articolato, raccontando una parte della complessità gestionale della *supply chain*.

La scelta della singola metodologia si fonda sull'individuazione dell'approccio più adatto alla specifica realtà aziendale, tenendo conto delle risorse disponibili e degli obiettivi strategici.

## COSA SI INTENDE PER DIALOGO SIGNIFICATIVO?

### Come si assicura un dialogo significativo con i portatori di interessi nell'ambito del dovere di diligenza, e quali strumenti pratici sono raccomandati dalla Direttiva per questo scopo?

Il dialogo significativo con i portatori di interessi è un pilastro fondamentale del dovere di diligenza, così come delineato dall'art. 5 della Dir. CSDDD (Dir. Ue 2024/1760, *Corporate Sustainability Due Diligence Directive*).

# Agenda

## Servizio Esperto Ipsoa

Questo elemento non è un mero esercizio formale, ma un processo che contribuisce a prevenire, mitigare e riparare gli impatti negativi su ambiente e diritti umani lungo la filiera: i portatori di interessi, che possono includere lavoratori, comunità locali, ONG, e altre parti coinvolte o impattate, infatti, rappresentano una fonte preziosa di informazioni per individuare criticità e per migliorare le performance aziendali in materia di sostenibilità e rispetto dei diritti fondamentali.

La Dir. CSDDD sottolinea che il dialogo deve essere "significativo": in sostanza, il dialogo non deve essere limitato a una raccolta passiva di informazioni, ma si deve configurare come un'interazione attiva e strutturata.

Le società sono quindi chiamate a instaurare canali aperti, accessibili e trasparenti che permettano ai portatori di interessi di esprimere le proprie preoccupazioni e fornire contributi: questi scambi devono essere condotti in modo inclusivo, garantendo che tutte le parti rilevanti abbiano voce, con particolare attenzione ai gruppi vulnerabili o emarginati.

Gli strumenti pratici raccomandati dalla Direttiva includono l'organizzazione di consultazioni periodiche, la creazione di piattaforme digitali per raccogliere segnalazioni, e l'adozione di procedure di reclamo strutturate; la partecipazione dei portatori di interessi può essere integrata anche attraverso *workshop* tematici, forum di dialogo settoriale o *partnership* con enti terzi, come organizzazioni non governative o istituzioni pubbliche.

La trasparenza è essenziale in ogni fase del processo: i risultati del dialogo e le azioni intraprese devono essere comunicati in modo chiaro, dimostrando che i contributi ricevuti sono stati valutati e, ove possibile, implementati.

Questo approccio favorisce una maggiore fiducia reciproca tra le parti coinvolte e aiuta a identificare soluzioni che altrimenti potrebbero sfuggire: il dialogo significativo non si limita a soddisfare un requisito normativo, ma rappresenta una leva strategica per migliorare le politiche aziendali, ridurre i rischi reputazionali e promuovere una gestione più responsabile e sostenibile.

PERCHÉ IL DOVERE DI DILIGENZA È UNA SFIDA STRATEGICA PER LE IMPRESE?

**Quali strumenti e processi possono supportare l'integrazione del dovere di diligenza nelle politiche aziendali e nei sistemi di gestione dei rischi, riducendo al minimo i costi organizzativi?**

Integrare il dovere di diligenza nelle politiche aziendali e nei sistemi di gestione dei rischi rappresenta una sfida strategica per le imprese, soprattutto quando si cerca di bilanciare l'adempimento normativo con l'ottimizzazione dei costi organizzativi.

L'art. 7 della Dir. CSDD (Dir. Ue 2024/1760) fornisce una struttura chiara: la politica deve includere una descrizione dell'approccio al dovere di diligenza, un codice di condotta per la società e i suoi partner, e procedure operative per verificarne il rispetto.

Tuttavia, trasformare queste indicazioni in pratiche aziendali richiede strumenti e processi specifici.

Un'ipotesi di integrazione è quella che prevede l'utilizzo di un sistema digitale centralizzato per la gestione dei rischi, in grado di mappare gli impatti negativi effettivi o potenziali: tale strumento può raccogliere dati dai vari reparti aziendali e fornire report periodici automatizzati, riducendo la necessità di analisi manuali, permettendo di risparmiare tempo e risorse, garantendo al contempo un monitoraggio continuo e preciso.

Un altro elemento cruciale consiste nell'organizzazione di workshop o incontri interni, volti a coinvolgere i dipendenti e i loro rappresentanti nella definizione del codice di condotta: un processo collaborativo di questo tipo può favorire una maggiore accettazione delle nuove politiche e assicurare che le stesse siano realistiche e applicabili nel contesto operativo dell'azienda.

Per quanto riguarda i partner commerciali, si può ipotizzare l'introduzione di piattaforme digitali che consentano di condividere le politiche aziendali, raccogliere dichiarazioni di conformità e monitorare le *performance* in modo sistematico: una simile configurazione faciliterebbe la comunicazione tra le parti e ridurrebbe i costi legati a verifiche e audit, garantendo comunque un controllo rigoroso sulla filiera.

L'approccio alla gestione del dovere di diligenza, basato sull'utilizzo di strumenti tecnologici, processi partecipativi e monitoraggio continuo, non solo supporta la conformità normativa, ma offre anche opportunità di miglioramento strategico; la sua implementazione stimola a riflettere su come bilanciare l'efficacia dei sistemi adottati con il contenimento dei costi, trasformando un obbligo regolatorio in un elemento distintivo per la competitività aziendale.

**RSPP**

IL MIO OBIETTIVO  
**GARANTIRE  
LA SICUREZZA  
SUL LAVORO**

**One HSE È LA NUOVA SOLUZIONE WOLTERS KLUWER PER GLI RSPP**

La nuova soluzione di informazione, aggiornamento e pratica professionale che ti garantisce risposte, soluzioni e strumenti operativi per tutte le fasi della tua attività. Un motore di ricerca intelligente, approfondimenti dei migliori esperti, adempimenti, sanzioni, rischi e misure, modulistica, procedure, check list, corsi di formazione e schede macchina, consultabili da qualunque device.

Grazie a One HSE sei sempre al passo con l'evoluzione normativa e tecnica, velocizzi e migliori la qualità del tuo lavoro garantendo la sicurezza sul lavoro.

Scopri di più su [one.it/hse](https://one.it/hse)

**One HSE** FA GRANDE LA DIFFERENZA



Wolters Kluwer

Y08M1CL

CONSULENTE HSE

# IL MIO OBIETTIVO TUTELARE LA SICUREZZA E L'AMBIENTE

**One HSE È LA NUOVA SOLUZIONE WOLTERS KLUWER  
PER I CONSULENTI HSE**

La nuova soluzione di informazione, aggiornamento e pratica professionale che ti garantisce risposte, soluzioni e strumenti operativi per offrire la migliore consulenza alle aziende. Un motore di ricerca intelligente, guide pratiche e approfondimenti dei migliori esperti, adempimenti, sanzioni, modulistica, procedure, check list, corsi di formazione personalizzabili, consultabili da qualunque device. Grazie a One HSE sei sempre al passo con l'evoluzione normativa e tecnica, velocizzi e migliori la qualità del tuo lavoro garantendo le risposte più efficaci su sicurezza e ambiente.

Scopri di più su [one.it/hse](https://one.it/hse)

# One HSE FA GRANDE LA DIFFERENZA

L'estratto che stai consultando  
fa parte del volume in vendita  
su **ShopWKI**,  
il negozio online di **Wolters Kluwer**

[Torna al libro](#)



CEDAM

IPSOA

**UTET**<sup>®</sup>  
GIURIDICA

il fisco

 ALTALEX