TUTELA AMBIENTALE

rivista trimestrale di diritto ambientale

Direttore responsabile: Enrico Napoletano

Anno 02 • Fascicolo n. 02/2025 • Aprile-Giugno • ISSN 3035-4234 • www.tutelambientale.com



2

Tutela Ambientale - Rivista trimestrale di diritto ambientale | Iscrizione n. 60/2024 del 18/04/2024 presso il Tribunale di Roma nella Sezione per la stampa e l'informazione ex articolo 5 della Legge 8/02/1948 n. 47 | ISSN 3035-4234

Autorizzazione Rivista scientifica iscritta il 18/04/2024 al n. 60 del Registro della Stampa presso la Sezione per la stampa e l'informazione del Tribunale di Roma ai sensi dell'articolo 5 della Legge 8 febbraio 1948, n. 47

ISSN 3035-4234

Web www.tutelambientale.com

Editore Enrico Napoletano

Direttore responsabile Enrico Napoletano, giornalista pubblicista iscritto nell'elenco speciale annesso all'Albo dei giornalisti del Lazio con decorrenza 25/01/2024 e Direttore responsabile della pubblicazione

Vicedirettore Simone Spinelli

Comitato di direzione Enrico Napoletano, Simone Spinelli, Paola Cacace

Comitato scientifico Matteo Pedaso, Gianclaudio Fischetti, Renato Baciocchi, Giulia Costa, Jason Verginelli, Simone Spinelli, Demetrio Villani, Roberta Agnoletto, Antonio Castro, Modestino Romano, Francesco Camplani, Massimo Frisetti, Alfredo Frateschi, Giuseppe Vallefuoco, Valdimiro Bonamin, Giuseppe Filauro, Eros Bacci, Luca Della Ragione, Federico Peres, Andrea Ketoff †, Alexander Bell, Maria Cristina Breida, Beatrice Gragnoli, Michele Vitiello, Leonardo Emberi Gialloreti, Marco Pedone.

Sede 00195 Roma, Viale Giuseppe Mazzini n. 73, scala D

Mission & Vision

"Tutela Ambientale – rivista trimestrale di diritto ambientale" è una rivista trimestrale a carattere scientifico, accessibile gratuitamente in modalità elettronica e a pagamento in formato cartaceo, e si rivolge a tutti gli operatori del settore ambientale: Accademici, Avvocati, Magistrati, Ingegneri, Chimici, Biologi ecc.
La rivista ambisce a stimolare una rinnovata e differente discussione nella comunità scientifica sui principali temi ambientali, fornendo un contributo necessario a riavvicinare la norma alla tecnica attraverso un necessario sforzo interpretativo diretto a riattribuire sufficiente determinatezza a norme, sì generali e astratte, ma eccessivamente vaghe e indeterminate con l'incessante evoluzione scientifica e con il progresso tecnologico, necessario per rimanere attuale in un'epoca che sta vivendo il più grande cambiamento della storia: l'approdo in un'intelligenza artificiale i cui effetti restano, ancora, tutti da valutare con doverosa perizia.
La Rivista ospiterà articoli, saggi e note a sentenza, anche di diritto straniero e comparato.
I contributi verranno sottoposti alla redazione all'indirizzo redazione.rtda@gmail.com e dovranno dare conto in modo sintetico del quadro normativo pertinente e dei relativi orientamenti dottrinali e giurisprudenziali. L'autore non dovrà essere coinvolto come parte processuale nelle sentenze o nei contributi oggetto di commento.

Peer review L'autorevolezza dei contributi è garantita da una doppia revisione cieca (*double blind peer review*) ad opera dei componenti del comitato scientifico, dotati di specifiche competenze in materia ambientale.

Citazione **Cognome N.**, *Titolo del contributo*, in *Tutela Amb. Riv. trim. dir. amb.*, 01/2025, p. 5 ss.

Regolamento

Articolo 1 "Periodicità e Organi della Rivista". – La Rivista trimestrale di diritto ambientale – Tutela Ambientale è una Rivista scientifica con periodicità trimestrale, la cui attività ha prevalentemente ad oggetto il diritto ambientale e delle connesse aree del diritto penale e del diritto societario.
Sono organi della Rivista: il Comitato di Direzione, coordinato dal Direttore responsabile e dal Vicedirettore, il Comitato Scientifico e il Comitato di Redazione.
Il Comitato di Direzione cura la gestione della Rivista, con specifico riguardo al programma editoriale. A tale fine, si avvale della collaborazione del Comitato Scientifico.
Il Comitato di Direzione e il Comitato di Redazione hanno sede in Roma, presso Enrico Napoletano, in Roma, Viale Giuseppe Mazzini n. 73/D.
L'indirizzo e-mail del Comitato di Direzione è: redazione.rtda@gmail.com.
Articolo 2 "Tipologia dei contributi". – Tutti i contributi devono essere sottoposti al Comitato di Redazione scrivendo a redazione.rtda@gmail.com. I contributi così pervenuti sono preliminarmente vagliati dal Direttore responsabile per accertarne la scientificità, la pertinenza con l'area tematica della Rivista e l'autenticità di scrittura rispetto a contributi dell'AI e solo in caso di esito positivo può sottoporli per la pubblicazione, in forma anonima, ai componenti del Comitato di Direzione e del Comitato Scientifico.
Il Comitato di Direzione non accetta contributi già pubblicati su altre Riviste, anche telematiche. A tal fine gli Autori, sottoponendo il proprio contributo, si impegnano a non proporlo o pubblicarlo su altre Riviste, anche telematiche.
Possono essere proposti per la pubblicazione, sulla quale decide il Direttore responsabile, anche sentito il Comitato di Direzione, contributi in corso di stampa in volumi collettanei.
Tutti i contributi sono sottoposti al procedimento di revisione di cui al successivo articolo 3.
Il Direttore responsabile, sentito il Comitato di Direzione, può eccezionalmente decidere di non sottoporre a revisione un contributo che provenisse da un Professore Ordinario in taluna delle materie oggetto della Rivista.
Articolo 3 "Procedimento di revisione". – I contributi proposti per la pubblicazione sulla Rivista sono sottoposti a un procedimento di revisione tra pari, almeno a singolo cieco (single blind).
Essi, dopo essere stati resi anonimi, sono inviati dal Direttore responsabile a due *referee* scelti tra i componenti del Comitato Scientifico.
Il *referee* valuta l'ampiezza e l'originalità della trattazione, la chiarezza dell'analisi critica, la familiarità con la letteratura, anche straniera, più rilevante sul tema, la correttezza dell'uso delle fonti e del metodo. Il *referee* esprime la propria valutazione rispondendo all'indirizzo e-mail del Comitato di Direzione, entro il termine massimo di 30 giorni.
Nel caso di dichiarata indisponibilità del *referee* o di mancato rispetto del termine per la revisione, il Direttore responsabile provvede alla sua sostituzione.
Il *referee* può ritenere il contributo: "pubblicabile", "non pubblicabile", "pubblicabile con modifiche", "pubblicabile con suggerimenti". Le modifiche o i suggerimenti sono inviati dal Direttore responsabile all'Autore, il quale resta libero di seguire o no i suggerimenti.
Nel caso uno solo dei due *referee* ritenga il contributo "non pubblicabile", la decisione sulla pubblicazione è presa dal Direttore responsabile, anche sentito uno o più componenti del Comitato di Direzione.
Il Direttore responsabile custodisce, in formato elettronico, tutte le e-mail di valutazione dei contributi.
I contributi che verranno pubblicati nella Rivista avranno a margine della prima pagina il sigillo di garanzia della idoneità alla pubblicazione.
Articolo 4 "Sito web". – La Rivista è dotata di un sito web, curato dall'Editore, al seguente indirizzo: https://www.tutelambientale.com/
Sul sito web sono resi noti il Regolamento e la composizione degli organi della Rivista.
La Rivista è ad accesso gratuito nella versione digitale e verrà pubblicata sul sito web e sui canali social Linkedin e Facebook.
La versione cartacea prevede un costo pari al costo di stampa e spedizione senza finalità lucrative per l'Editore.
Articolo 5 "Trattamento dei dati personali". – I dati personali, di cui verranno in possesso i componenti degli organi della Rivista, saranno trattati nel rispetto della disciplina del D.lgs. n. 196/2003, così modificato e integrato dal GDPR, in ogni caso per le sole finalità inerenti alla gestione della Rivista.
Titolare del trattamento dei dati personali è il Direttore responsabile.

SOMMARIO

L'Editoriale

Sezione 1	**L'approfondimento**
doc. 01	*Lliuya v RWE: when success does not mean victory* *di* **CAMILLA DELLA GIUSTINA** • pag. **1**
doc. 02	La qualificazione del Disastro Ambientale nella Terra dei Fuochi come delitto permanente e le responsabilità patrimoniali *di* **ADRIANO PISTILLI** • pag. **8**
doc. 03	Inquinamento navale: le sanzioni previste dal D.lgs. n. 202/2007 a tutela dell'acqua *di* **ENRICO NAPOLETANO** • pag. **14**
doc. 04	Processo "Smog" di Torino: inquinamento ambientale colposo e la (in)sussistenza di una posizione di garanzia in capo agli amministratori locali *di* **DEMETRIO VILLANI** • pag. **24**
doc. 05	Dalla dipendenza alla resilienza: come UE e Italia ripensano le filiere strategiche *di* **MICHELE VITIELLO** • pag. **32**
Sezione 2	**Interpelli ambientali**
Interp. 1-2	Valutazioni ed autorizzazioni ambientali • pag. **45**
Interp. 3-4	Bonifiche • pag. **48**
Interp. 5	Economia circolare • pag. **51**
Sezione 3	**Giurisprudenza rilevante**
Sent. 1	Giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea • pag. **56**
Sent. 2	Giurisprudenza della Corte Costituzionale • pag. **57**
Sent. 3-13	Giurisprudenza penale della Corte Suprema di Cassazione • pag. **57**
Sent. 14-32	Giurisprudenza amministrativa del Consiglio di Stato • pag. **60**
Sent. 33-34	Giurisprudenza del Tribunale Amministrativo Regionale – TAR • pag. **68**
Sezione 4	**Aggiornamenti da S.N.P.A.**
LG 1	Linee guida • pag. **73**
PT 2-3	Pubblicazioni tecniche • pag. **73**





L'EDITORIALE

di Paola Cacace

“Il mondo non sarà distrutto da quelli che fanno il male, ma da quelli che li guardano senza fare nulla.”

ALBERT EINSTEIN

La seconda vita delle cose: oltre lo scarto

C'è un'Italia che continua a sentirsi povera di risorse. Eppure, le città nascondono miniere invisibili. Non di carbone, ma di litio, rame, alluminio e terre rare: materiali strategici stipati in batterie esauste, dispositivi elettronici dismessi, componenti edilizi da demolizione. Sono le cosiddette materie prime seconde, la cui importanza è di prima linea.

Secondo il Joint Research Centre della Commissione Europea, ogni anno l'UE produce oltre 900 milioni di tonnellate di materiali da costruzione, di cui più del 60% è riciclabile. Eppure, il tasso di riuso resta basso. L'Europa potrebbe attingere a queste miniere urbane per approvvigionarsi in modo più sostenibile, ma la strada è ancora lunga. Anche per l'Italia, che fatica a sviluppare filiere industriali per materiali da demolizione e scarti di lavorazione. Riciclare senza reintrodurre davvero le materie nel ciclo produttivo non basta.

Questo squilibrio nasce anche da una debolezza normativa e culturale. La normativa europea sull'End of Waste, che definisce il passaggio da rifiuto a risorsa, è ambigua e frammentata. Il confine è politico più che tecnico, e la burocrazia europea fatica a riconoscere i materiali rigenerati come risorse. La lentezza nell'approvazione dei criteri, l'assenza di standard uniformi e l'incertezza per gli investitori frenano una transizione che richiede chiarezza e fiducia.

Nel frattempo, la comunicazione pubblica alterna moralismi e ottimismo, ignorando che i materiali riciclati costano spesso di più e scontano pregiudizi culturali. Chi compra vetro riciclato o plastica rigenerata se la materia vergine costa meno?

La seconda vita delle cose va raccontata come scelta estetica e politica, oltre che ambientale. L'oggetto riciclato non è solo utile, ma veicola un'idea nuova di valore. È tempo che la comunicazione e la normativa imparino a riconoscere ciò che vale, anche se non è nuovo. La materia prima non nasce tale: lo diventa solo se riconosciuta come risorsa.

Serve una decisione collettiva: politiche industriali, norme efficaci e una comunicazione che trasformi lo scarto in risorsa. Che renda più facile e lineare accedervi. Non si tratta solo di sostenibilità, ma di un nuovo patto con le cose, che richiede uno sguardo diverso e una voce nuova.

In questo compito gli esperti di diritto ambientale hanno un ruolo centrale: mettere in luce la frammentarietà normativa e interpretare le regole per scrivere una nuova grammatica della sostenibilità industriale. Una grammatica in cui la materia "seconda" non è inferiore, ma semplicemente già disponibile e, proprio per questo, ancora più preziosa.



Tutela Ambientale | rivista trimestrale di diritto ambientale |





L'APPROFONDIMENTO

Sezione 1

doc. 01 • *Lliuya v RWE: when success does not mean victory*
di **Camilla Della Giustina** • pag. **1**

doc. 02 • La qualificazione del Disastro Ambientale nella Terra dei Fuochi come delitto permanente e le responsabilità patrimoniali
di **Adriano Pistilli** • pag. **8**

doc. 03 • Inquinamento navale: le sanzioni previste dal D.lgs. n. 202/2007 a tutela dell'acqua
di **Enrico Napoletano** • pag. **14**

doc. 04 • Processo "Smog" di Torino: inquinamento ambientale colposo e la (in)sussistenza di una posizione di garanzia in capo agli amministratori locali
di **Demetrio Villani** • pag. **24**

doc. 05 • Dalla dipendenza alla resilienza: come UE e Italia ripensano le filiere strategiche
di **Michele Vitiello** • pag. **32**

Lliuya v RWE: when success does not mean victory

di CAMILLA DELLA GIUSTINA

Sommario – 1. Introduzione: il caso Lliuya v RWE e il contenzioso climatico. – **2.** I fatti. – **3.** La prima decisione del 2016. – **4.** La decisione assunta dalla Corte d'Appello Regionale Superiore di Hamm. – **5.** La posizione del Tribunale Tedesco. – **6.** Il successo senza vittoria e il possibile contributo di Lliuya v RWE.

Abstract – *Il caso Lliuya v RWE rappresenta un precedente di estrema importanza nell'ambito del contenzioso climatico. La Corte d'Appello Regionale Superiore di Hamm ha affermato un principio giuridico fondamentale: le imprese possono essere ritenute responsabili per i danni causati dalle emissioni, sia passate che future. Di qui, un dovere per le imprese di ridurre le emissioni al fine di prevenire ulteriori danni al clima e all'ambiente. In estrema sintesi la portata di codesta decisione è dirompente poiché conferma il fondamento giuridico della responsabilità aziendale per cambiamento climatico.*

Key-words – Lliuya; RWE; cambiamento climatico; inquinamento; emissioni.

1. *Introduzione: il caso* Lliuya v RWE *e il contenzioso climatico.*

Il caso *Lliuya v RWE*, uno dei più importanti nell'ambito del *climate litigation*, recentemente, è pervenuto a conclusione. La *Higher Regional Court of Hamm* – dopo dieci anni di contenzioso – ha respinto la causa contro RWE per motivi di fatto minori, ma allo stesso tempo ha confermato che i principali emettitori possono, in linea di principio, essere ritenuti responsabili ai sensi del diritto privato tedesco per i danni legati al clima.

Sebbene la sentenza non possa definirsi come una vittoria per l'attore, tuttavia essa costituisce un successo per quanto concerne futuri casi di *climate litigation*. Con l'espressione *climate change litigation* si fa riferimento ai procedimenti giudiziari inerenti al cambiamento climatico e/o agli effetti che da esso derivano. Si tratta di procedimenti avviati nei confronti di soggetti privati, di qui, l'espressione *private climate change litigation.* Si utilizza invece la locuzione *public climate change litigation* in riferimento ai giudizi avviati nei confronti di Stati o altri enti pubblici. Secondo questa categorizzazione, è la natura privatistica o pubblicistica del convenuto, e non tanto il fondamento dell'azione esercitata in giudizio, a far ricadere un procedimento nell'uno o nell'altra categoria. Di conseguenza, sia le azioni intentate contro gli Stati in base ad obblighi internazionalmente assunti sia quelle fondate su clausole generali di responsabilità civile[1] rientrano nella *public climate change litigation*. Ricadono invece nel *private climate change litigation* sia le azioni

[1] L. SERAFINELLI, *La responsabilità civile come tecnica di compensazione assiologica degli interessi climatici nell'inerzia delle politiche legislative. Un'analisi comparatistica di controversie private per pubblici interessi*, in *DPCE online*, n. 55/2022, pp. 2220 ss.

promosse contro società inquinatrici per presunte violazioni di diritti umani sia le azioni con cui lo Stato intende recuperare dall'impresa responsabile i costi conseguenti a bonifica ambientale.[2]

Appartengono dunque alla *private climate change litigation* i giudizi nei quali l'attore rivolge nei confronti della società convenuta doglianze di responsabilità aquiliana, asserendo che, con la propria attività inquinante, la convenuta si sia resa in parte responsabile del danno da lui subito per effetto di un evento atmosferico estremo (siccità, ondata di calore, cicloni tropicali) o di cambiamenti ambientali a lenta insorgenza (scioglimento dei ghiacciai, innalzamento del livello del mare, acidificazione degli oceani).

I giudizi di *private climate change tort litigation* sono strategici perché, al pari degli altri casi di *climate change litigation*, vengono incardinati al fine di alimentare il dibattito pubblico su interessi *lato sensu* pubblicistici, per stimolare l'adozione di normative climatiche più ambiziose e per indurre un cambio di paradigma comportamentale tra i consociati. Alla luce di ciò, è possibile definire i giudizi quale strumento di attivismo climatico[3]. Di qui, la decisione giudiziaria è frutto della valutazione circa l'adeguatezza delle politiche climatiche statali: in altri termini, i giudici tendono a rigettare la domanda per evitare di ingerirsi in questioni proprie del potere legislativo.

2. *I fatti.*

A partire dall'anno 2015, Saúl Ananías Luciano Lliuya ("Lliuya"), cittadino peruviano domiciliato in Perù, si rivolgeva al tribunale di Essen, in Germania, evidenziando il rischio che la sua abitazione, situata nella città di Huaraz (Perù), venisse distrutta o quantomeno danneggiata dalla possibile esondazione del lago glaciale Palcacocha situato sopra la città. Lliuya promuoveva la sua domanda nei confronti di RWE AG ("RWE"), società tedesca operante nel settore energetico, responsabile dello 0,47 % del totale delle emissioni globali di gas ad effetto serra prodotte nel periodo 1751-2010. Secondo la ricostruzione offerta da parte attrice, per effetto delle sue emissioni, la RWE avrebbe contribuito ad aumentare la concentrazione di gas ad effetto serra presenti nell'atmosfera, con conseguente aumento medio delle temperature, progressivo scioglimento del ghiacciaio situato sopra il lago Palcacocha, ed aumento del rischio di distruzione della sua abitazione. A sostegno della propria pretesa Lliuya citava il quinto rapporto dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change* ("IPCC"), secondo cui il progressivo sciogliersi dei ghiacciai nelle Ande del Sud-America è da attribuirsi con molta probabilità al cambiamento climatico.

Secondo la ricostruzione offerta da Lliuya, la RWE, con la propria attività inquinante, interferiva con il godimento del suo diritto di proprietà. Di conseguenza, e sulla scorta dell'art. 1004 del Codice civile tedesco, che impone a chi interferisce

[2] P. FRANZINA, *Il contenzioso civile transnazionale sulla corporate accountability*, in *Riv. dir. int. priv. proc.*, n. 58/2022, pp. 828 ss.

[3] K. BOUWER, *The Unsexy Future of Climate Change Litigation*, in *Journal of Environmental Law*, n. 30/2018, pp. 489 ss.

con la proprietà altrui di rimuovere la condotta alla base del disturbo, chiedeva che la RWE venisse condannata a pagare una quota, proporzionale al suo contributo, dei costi necessari per la costruzione di un sistema di drenaggio dell'acqua del lago. Codesto sistema sarebbe stato funzionale ad attenuare il rischio di esondazione.

Secondo la ricostruzione offerta da Lliuya, la principale causa sarebbe il scioglimento dei ghiacciai dovuto al cambiamento climatico. In questo scenario, la viene ritenuta RWE parzialmente responsabile proprio in base alla sua decennale storia di emissioni di gas serra. Più correttamente, la richiesta di Lliuya è costruita su una combinazione di provvedimenti ingiuntivi e del concetto di *negotiorum gestio*. La conclusione, è che siccome la RWE sarebbe responsabile dell'interferenza della proprietà privata, avvenuta attraverso l'inondazione, la logica e giuridica conseguenza è che la RWE dovrebbe almeno coprire parte dei costi delle misure di protezione.

3. *La prima decisione del 2016.*

Con una prima decisione del 15 dicembre 2016, il tribunale di Essen rigettava la domanda per una serie di motivi, tra cui quello per cui non vi era un nesso causale tra la condotta della convenuta e l'interferenza con il diritto di proprietà dell'attore. Secondo la ricostruzione offerta dal tribunale, le emissioni rilasciate dalla convenuta sono soltanto una frazione della moltitudine di emissioni che sono state e continuano ad essere rilasciate nell'atmosfera. Diviene dunque impossibile attribuire specifici danni derivanti dal cambiamento climatico a singoli autori di emissioni. In altri termini, quando l'alterazione climatica dipende dall'emissione di gas effetto serra imputabili a numerose società, diviene impossibile identificare il nesso causale lineare che leghi una particolare fonte di emissione ad un particolare danno.

Innanzi a questa decisione Lliuya proponeva appello, a seguito del quale la posizione assunta in primo grado veniva parzialmente riformata dal tribunale regionale di Hamm. Con decisione del 30 novembre 2017, il tribunale regionale dichiarava la domanda ammissibile e sufficientemente specifica. Di qui l'ordine di transitare alla fase istruttoria. Il tribunale regionale di Hamm ha chiesto alle parti di produrre pareri di esperti sui seguenti aspetti: 1) se, a seguito del significativo aumento del volume d'acqua del lago Palcacocha, vi sia un serio rischio per la proprietà dell'attore; 2) se le emissioni della convenuta si raccolgano nell'atmosfera e che, per effetto di leggi scientifiche, risultino in una maggiore concentrazione di gas serra nell'atmosfera; 3) se la maggiore concentrazione di gas ad effetto serra nell'atmosfera si traduca in una riduzione della radiazione termica globale e in un aumento della temperatura globale; 4) se, come conseguenza dell'aumento delle temperature medie, vi sia un'accelerazione nello scioglimento del lago Palcacocha, e che da questo consegua l'aumento del volume d'acqua, che non può essere contenuto dalla morena glaciale; 5) se sia possibile calcolare il contributo della convenuta alla catena di eventi precedentemente indicati e se, al momento attuale, ammonta a 0,47%.

Nel maggio 2022, a seguito dell'ispezione di Huaraz e il lago Palcacocha, il Tribunale regionale fissava un'udienza di discussione delle opinioni degli esperti nella prima metà del 2024[4].

4. *La decisione assunta dalla Corte d'Appello Regionale Superiore di Hamm.*

Dopo che il Tribunale Distrettuale di Essen ha archiviato il caso nel 2017, anche la Corte d'Appello Regionale Superiore di Hamm (OLG Hamm) ha ora respinto il ricorso. Il caso è stato infine respinto per un punto di fatto: sebbene la Corte abbia ritenuto la motivazione giuridica fondamentalmente plausibile, ha concluso che la proprietà di Lliuya non era sufficientemente minacciata da inondazioni. Questa decisione segna la fine di quello che è stato probabilmente il caso di responsabilità per danni climatici più importante in Germania. Poiché l'OLG Hamm non ha ammesso un ricorso alla Corte Federale di Giustizia – e portare il caso alla Corte Costituzionale Federale è praticamente impossibile – la sentenza può definirsi definitiva.

La richiesta di Lliuya di risarcimento proporzionale si fonda sull'articolo 1004 (1) del Codice Civile tedesco. Questa disposizione consente al proprietario di un immobile di richiedere un provvedimento ingiuntivo solo in caso di imminente deterioramento del suo immobile. Per valutare tale circostanza, l'OLG Hamm ha incaricato due periti i quali, a loro volta, hanno prodotto due perizie dettagliate. È stato stimato che la probabilità che un evento catastrofico (GLOF) colpisca la proprietà dell'attore entro i successivi 30 anni fosse inferiore all'uno percento. Inoltre, l'impatto previsto è stato considerato gestibile, poiché non si prevedeva che la proprietà di Lliuya avrebbe subito danni significativi.

L'aspetto da evidenziare, e di particolare interesse, è che i periti nominati dal tribunale hanno adottato una prospettiva insolitamente restrittiva. In primo luogo, le loro perizie considerano solo i crolli dei ghiacciai e le valanghe di ghiaccio come possibili eventi scatenanti di un GLOF. In questa valutazione le frane sono escluse in modo esplicito, sebbene le frane si verifichino nelle Ande e la loro inclusione sia supportata da un consenso scientifico[5]. In secondo luogo, l'influenza del cambiamento climatico è stata minimizzata e valutata in base all'1%. Più precisamente, per determinare la probabilità che la proprietà del ricorrente fosse interessata da una GLOF nei prossimi 30 anni, i periti nominati dal tribunale si sono basati su serie di dati pluriennali relativi a crolli di ghiacciai e valanghe di ghiaccio locali. Il risultato, ossia la probabilità dell'1%, si basava quindi su osservazioni passate e proiettata al futuro senza alcun aggiustamento. Si tratta di un ulteriore elemento e approccio non conforme agli standard scientifici.

In altri termini, l'autorità scientifica per i cambiamenti climatici (IPCC) – presume che la probabilità di eventi di innesco di GLOF aumenterà nelle zone di alta montagna (e soprattutto nelle Ande). Si prevede che lo scioglimento del permafrost

[4] Vedi anche R. MONICO, *Il rapporto conflittuale tra diritto internazionale degli investimenti e diritto climatico internazionale e i requisiti delle domande riconvenzionali nelle c.d. investor-state climate change-related disputes*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, n. 23/2024, pp. 687 ss.

[5] Casualmente, proprio il giorno in cui è stata emessa la sentenza, un villaggio di montagna svizzero è stato sepolto da una frana.

renderà ghiacciai e montagne più instabili e più probabili frane di grandi dimensioni, la conseguenza è una "inondazione da sfogo" di laghi glaciali potenzialmente di elevata magnitudo. La proposta avanzata dal consulente tecnico dell'attore è stata quella di modificare la probabilità calcolata attraverso il riferimento a un "fattore climatico" generale. Questa alternativa proposta è stata rigettata dai consulenti tecnici del tribunale, che hanno citato la mancanza di dati locali sulla distribuzione del permafrost.

Per quanto concerne l'OLG Hamm, la posizione è stata quella di aderire a quanto sostenuto e proposto dai propri consulenti tecnici nominati; in base a ciò la conclusione è che un deterioramento della proprietà di Lliuya non è imminente. Questa conclusione, tuttavia, non è priva di conseguenze e risulta affetta da profili critici. Tradizionalmente, nei procedimenti civili tedeschi, i consulenti tecnici privati supportano principalmente le argomentazioni dell'attore, mentre i consulenti tecnici nominati dal tribunale supportano la valutazione fattuale del tribunale. Tuttavia, le conclusioni dei consulenti tecnici privati possono – quando utilizzate nell'intervento dell'attore – far sorgere l'obbligo per il tribunale e il suo consulente tecnico di indagare ulteriormente sulla questione. La Corte Federale di Giustizia ha affermato che in tali circostanze "è richiesta particolare attenzione da parte del giudice di merito". L'obiettivo, infatti, è quello di garantire un giusto processo, dunque, il tribunale deve presentare "argomentazioni convincenti e ragionevoli" sul perché aderisce al parere di un esperto piuttosto che di un altro. Sebbene sia difficile criticare l'OLG Hamm per aver considerato attentamente diverse prospettive, il suo rifiuto della proposta di adeguamento della probabilità appare poco convincente, soprattutto perché contraddice le conclusioni dell'IPCC. Se la mancanza di dati locali fosse la ragione di ciò, sarebbe stato opportuno raccogliere tali dati dal ghiacciaio in questione. In altri termini, sarebbe stato necessario indagare ulteriormente e più approfonditamente la questione.

5. *La posizione del Tribunale Tedesco.*

Alla luce delle presunte carenze fattuali del caso, non era necessaria una motivazione elaborata in materia di causalità e illecito. Sorprendentemente, i giudici hanno optato per questa soluzione. 60 delle 139 pagine della sentenza riguardano questioni relative alla responsabilità di RWE per danni legati al clima. Nel fare ciò, il Giudice Hamm si basa su studi preliminari in letteratura e respinge in modo convincente quasi tutte le obiezioni sollevate contro la responsabilità climatica.

Una delle argomentazioni maggiormente 'problematiche' attiene al nesso di causalità in tema di responsabilità climatica. RWE non solo ha sostenuto l'assenza di codesto nesso ma ha evidenziato che, anche se la stima del ricorrente del suo contributo alle emissioni globali – pari allo 0,38% delle emissioni globali totali – fosse accurata, sarebbe troppo esigua per avere un impatto significativo sul presunto rischio GLOF. Inoltre, la società ha evidenziato come il nesso causale dovesse essere escluso sulla base del "test di adeguatezza". In base a questo parametro, le emissioni di RWE non aumentavano sostanzialmente il rischio né quest'ultimo era prevedibile. Il Tribunale distrettuale Hamm ha respinto queste affermazioni precisando che ogni emissione, indipendentemente da dove e da chi venga emessa, contribuisce al

cambiamento climatico e ai rischi correlati al clima. Di conseguenza, senza le emissioni di RWE, il presunto rischio GLOF sarebbe leggermente inferiore. Il tribunale ha inoltre sottolineato che il contributo di RWE è sostanziale non per la sua quota assoluta di emissioni globali, ma per la sua dimensione relativa rispetto ad altri emettitori, dove RWE si colloca chiaramente tra i maggiori emettitori singoli al mondo.

Infine, al più tardi a metà degli anni '60, le aziende produttrici di combustibili fossili come RWE potevano prevedere che le emissioni di gas serra causassero il cambiamento climatico e i relativi rischi, poiché gli avvertimenti della comunità scientifica erano diventati impossibili da ignorare. Si deve precisare come non si tratti di una questione politica, sebbene questo fosse stato sostenuto dai difensori di RWE. Precisamente, i legali di RWE hanno sostenuto che le questioni relative al cambiamento climatico rientrano esclusivamente nella sfera del legislatore e hanno messo in guardia da un'indebita politicizzazione giudiziaria. Inoltre, hanno espresso la preoccupazione che il tentativo di affrontare i danni legati al clima in tribunale avrebbe inevitabilmente portato a una battaglia legale di tutti contro tutti. La teoria alla base di codesta affermazione è che tutti gli esseri umani contribuiscono al cambiamento climatico.

Sebbene formulata in modo acuto e convincente, codesta tesi non è stata seguita dal tribunale tedesco. È stato evidenziato che il fatto che i tribunali tedeschi affrontano questioni politicamente sensibili nell'ambito del diritto privato non è una debolezza del sistema giuridico, ma piuttosto una dimostrazione del suo impegno per lo stato di diritto. Con riferimento alla possibile tesi della diffusa battaglia legale ("tutti contro tutti") è stata oggetto di ampia confutazione attraverso il cd. test di adeguatezza. In base a codesto test, la responsabilità può derivare solo da emissioni ben superiori alla media, come quelle di colossi del carbonio come RWE, non da privati o aziende agricole.

Infine, il giudice del rinvio Hamm ha respinto in modo convincente la cosiddetta difesa della legalizzazione. RWE aveva sostenuto di non poter essere ritenuta responsabile perché le operazioni della sua centrale elettrica erano condotte nel rispetto del diritto pubblico, in particolare in conformità con il regime di scambio di quote di emissione. La Corte ha ritenuto che ciò costituisse un doppio errore: in primo luogo, i quadri normativi di diritto pubblico pertinenti non equivalgono a una legalizzazione generalizzata delle attività di emissione. In secondo luogo, una condotta lecita di diritto pubblico può comunque essere illecita di diritto privato. Come ha ripetutamente affermato la Corte federale di giustizia, vale il principio dell'"autonomia del diritto privato": il diritto privato, al fine di proteggere i singoli, può imporre e spesso impone obblighi più severi rispetto al diritto pubblico.

6. *Il successo senza vittoria e il possibile contributo di Lliuya v RWE.*

L'OLG Hamm non ha emesso un rigetto generale della responsabilità climatica, al contrario. Il tribunale ha esplicitamente affermato che il rigetto del ricorso si basa su una valutazione ampia e complessa delle prove presentate e costituisce pertanto una decisione limitata ai fatti specifici del caso.

In questo contesto, la sentenza dell'OLG Hamm rappresenta una svolta significativa, in quanto è la prima volta che un tribunale superiore riconosce ampiamente la responsabilità per danni climatici. Sebbene la sentenza non abbia visto la vittoria processuale di parte attrice, ciò non significa che, in tema di contenzioso climatico, questa sentenza non possa essere interpretata come un successo, sebbene senza una vittoria processuale per parte attrice.

In tal senso, *Lliuya v RWE* costituisce un pilastro processuale in tema di *climate litigation* che potrebbe influenzare le decisioni in *Falys v TotalEnegergies*[6] e *Asmania et al. V Holcim*.[7] In "Asmania" la questione concerne la minaccia di danni futuri nonché una richiesta di risarcimento per danni futuri: come accaduto in *Lliuya v RWE,* la richiesta concerne, essenzialmente, un presunto rischio poiché il danno materiale si deve ancora concretizzare. A contrario, in "Falys", i danni lamentati e gli eventi meteorologici estremi che li hanno causati si sono già verificati.

In conclusione, il possibile successo di *Lliuya v RWE* dovrà essere valutato non prima della fine del 2025, quando, presumibilmente, gli altri casi perverranno a decisione. Nel mentre, la conclusione che si può formulare concerne il riconoscimento della connessione tra rischio e responsabilità di impresa nella lotta al cambiamento climatico.

DELLA GIUSTINA C., *Lliuya v RWE: when success does not mean victory,* in *Tutela Amb. Riv. Trim. dir. amb.*, 02/2025, p. 1.

[6] In esso, un allevatore belga ha intentato un'azione di responsabilità civile extracontrattuale nei confronti della società francese TotalEnergies. La richiesta di parte ricorrente concerne l'imposizione di obblighi quantificati di riduzione delle emissioni, il divieto di investimenti in nuovi progetti sui combustibili fossili e il risarcimento dei danni materiali e immateriali causati da eventi meteorologici estremi correlati al cambiamento climatico.

[7] I ricorrenti sono quattro individui residenti sull'isola indonesiana di Pari (dove l'omonimo ricorrente possiede una guesthouse), vulnerabile alle inondazioni indotte dai cambiamenti climatici a causa dell'innalzamento del livello del mare e di eventi meteorologici estremi. Nel gennaio 2023, hanno intentato un'azione legale contro la società cementiera svizzera Holcim dinanzi a un tribunale svizzero, chiedendo il risarcimento dei danni climatici, un contributo finanziario per le misure di protezione dalle inondazioni e un'ordinanza che obblighi Holcim a ridurre rapidamente le emissioni di CO2 a livello di gruppo.

doc. 02

Contributo sottoposto a procedura di revisione e approvato per la pubblicazione

La qualificazione del Disastro Ambientale nella Terra dei Fuochi come delitto permanente e le responsabilità patrimoniali

di ADRIANO PISTILLI

Sommario – 1. Premessa. – **2.** La qualificazione del Disastro Ambientale – **3.** Le responsabilità patrimoniali. – **4.** Proposte di modifica normativa e conclusioni.

Abstract – *La Terra dei Fuochi è quel territorio, ricadente nelle Province di Napoli e Caserta, principalmente nel quadrilatero compreso tra il Litorale Domitio, l'agro Aversano-Atellano, l'agro Acerrano-Nolano e Vesuviano e la città di Napoli, così denominato a causa del fenomeno dei continui incendi di rifiuti illecitamente abbandonati o depositati in modo incontrollato. Il termine Terra dei Fuochi apparve per la prima volta nel 2003, quando fu usato nel Rapporto Ecomafie, di quell'anno, curato da Legambiente. La Direttiva Ministeriale del 23 dicembre 2013 ha individuato inizialmente un territorio comprendente 57 comuni ed è stato istituito un Gruppo di Lavoro per studiare la qualità dei suoli agricoli nella Terra dei Fuochi e revisionare la normativa ambientale; nell'aprile 2015 si sono aggiunti altri 31 comuni e nel dicembre 2015 gli ultimi due in ordine di tempo: Calvi Risorta e Ercolano. Attualmente i comuni campani che sono compresi nel territorio della "Terra dei Fuochi" sono 90 (11% territorio regionale) di cui 56 nella provincia di Napoli e 34 nella provincia di Caserta. Per il contrasto alla Terra dei Fuochi si sono svolti due percorsi: uno di carattere scientifico svolto da ARPA, ISS, IZS ecc. per la mappatura del territorio e uno giudiziario repressivo portato avanti principalmente dalla Procura di Napoli, Napoli Nord, Santa Maria Capua Vetere e la Direzione Distrettuale Antimafia. In Campania sono due i procedimenti conclusi con la condanna per 452-quater "Disastro ambientale" del Codice Penale; altri sono ancora in corso. I procedimenti penali, in corso o conclusi, hanno portato al sequestro preventivo e in alcuni casi la confisca di ampi patrimoni (alcune centinaia di milioni di euro). Fino al 2015 era impossibile attuare la cd. confisca allargata ex art. 12 sexies D.L. n. 306/1992 o esercitare l'azione di prevenzione patrimoniale per il reato di Disastro Ambientale. Il primo passo per l'interprete è dunque la verifica della natura giuridica del Disastro Ambientale, ora non più innominato ma tipizzato, poiché l'impatto e l'efficacia della norma è direttamente connessa alla soluzione del principale nodo interpretativo.*

Key-words – Terra dei Fuochi; Corte Europea dei Diritti Umani; Tutela della Salute; Disastro Ambientale; Responsabilità patrimoniali.

1. *Premessa.*

Il 30 gennaio 2025 la Corte Europea dei Diritti Umani si è espressa sulla Terra dei Fuochi con la Sentenza riguardante il caso *Cannavacciuolo e altri c. Italia*[1]. La Corte ha riconosciuto che il diritto umano all'ambiente è implicito in due diritti tutelati

[1] La Sentenza riguarda 34 ricorsi riuniti presentati da 46 ricorrenti (41 individui e cinque associazioni).

dalla Convenzione, vale a dire il diritto alla vita (art. 2, par. 1)[2] e il diritto alla vita privata (art. 8)[3]. L'ambiente non è affatto menzionato in queste due disposizioni ma la Corte ha più volte concluso che esse configurano un obbligo dello Stato di prevenire e reprimere forme d'inquinamento o rischi d'inquinamento che incidano negativamente sulla salute, sul benessere o sulla qualità della vita di individui. La Corte doveva stabilire se le autorità italiane avessero adottato misure sufficienti per salvaguardare il diritto alla vita nella Terra dei Fuochi, quel territorio, ricadente nelle Province di Napoli e Caserta, principalmente nel quadrilatero compreso tra il Litorale Domitio, l'agro Aversano-Atellano, l'agro Acerrano-Nolano e Vesuviano e la città di Napoli, così denominato a causa del fenomeno dei continui incendi di rifiuti illecitamente abbandonati o depositati in modo incontrollato. La Corte, nel condannare il nostro Paese, ha assegnato due anni all'Italia per approvare misure generali in grado di affrontare in modo adeguato il fenomeno dell'inquinamento in questione. Non è la prima sentenza che riguarda la gestione dei rifiuti in Campania: la Corte di Giustizia dell'Unione europea si era già espressa con Sentenza del 26 aprile 2007 sul caso C-135/05, *Commissione c. Italia* e la Sentenza del 4 marzo 2010 sul caso C-297/08, *Commissione c. Italia*, accertando come l'Italia era venuta meno a vari obblighi previsti dal diritto dell'Unione europea. In una terza sentenza, la stessa Corte, dopo aver accertato l'inadempimento della seconda Sentenza, aveva condannato l'Italia a pagare una multa di 20.000.000 di euro, oltre a 120.000 euro al giorno di persistente inadempimento (sentenza del 16 luglio 2015 sul caso C-653/13, *Commissione c. Italia*).

In Campania attualmente solo due processi sono stati conclusi con una condanna per disastro ambientale. Importantissime indagini della DDA di Napoli hanno ricostruito le condotte dei principali protagonisti del potenziale avvelenamento della Campania. In un procedimento, concluso con la condanna del principale imputato, i tecnici della Procura stimano un avvelenamento e disastro permanente con picco della contaminazione e dell'avvelenamento della falda acquifera previsto nel 2064.

2. *La qualificazione del Disastro Ambientale.*

Quando trattiamo di disastro ambientale, specialmente nella Terra dei Fuochi possiamo individuare alcune (losche) figure:

- un soggetto istigatore, beneficiato della condotta, che agisce per ridurre i costi di smaltimento (ne è un esempio l'industriale del nord Italia);
- una società gestita da un *colletto bianco* che mette a disposizione i propri impianti per smaltire in modo illecito i rifiuti.

Abbiamo poi un ecosistema violato, per un valore molto più alto rispetto al costo risparmiato dal beneficiario ed al profitto tratto dal *colletto bianco*. La gestione mafiosa si dimostra *vincente* per la capacità di attrarre i produttori di rifiuti nazionali

[2] "*Everyone's right to life shall be protected by law*".

[3] "*Everyone has the right to respect for his private life and family life, his home and his correspondence*".

mediante l'offerta di prezzi di smaltimento dei rifiuti decisamente competitivi rispetto a quelli di mercato.

Le difficoltà nelle indagini sul crimine ambientale sono state notevoli. Dei passi avanti ci sono stati nel gennaio 2000 con l'unificazione degli Uffici di Procura e nel marzo 2001 con l'entrata in vigore del primo delitto ambientale sanzionante il traffico illecito di rifiuti in forma organizzata (ora previsto dall'art. 260 TUA). Rendendosi conto del ruolo della criminalità organizzata, in particolare del Clan dei Casalesi, nella gestione dei rifiuti si è giunto al potenziamento delle indagini giungendo a ratificare, ex lege, la connessione tra organizzazioni mafiose e crimine ambientale, attraverso la previsione della norma di cui all'art. 11 L. n. 136/2010, che ha disposto l'inserimento nel catalogo dei reati di cui all'art. 51 c. 3bis c.p.p. del delitto di cui all'art. 260 D. Lgs. n. 152/06. Ciò ha comportato la possibilità di fruire dello stesso supporto informativo nella disponibilità della D.D.A., ovvero la banca dati SIDDA e/o SIDNA, per assumere informazioni potenzialmente decisive per una corretta qualificazione dei fatti e consentire la massima esplicazione dell'apparato investigativo[4]. L'inclusione del reato di cui all'art. 260 TUA nella norma di cui all'art. 51/3 bis c.p.p. ha consentito di fruire di nuovi strumenti d'indagine, anche offerti dalla norma di cui all'Art. 9 L. n. 146/2006 disciplinante le Operazioni sotto copertura.

Come è noto, grazie alla Legge n. 68/2015 nel Codice Penale sono stati inseriti cinque nuovi delitti ambientali: inquinamento, disastro ambientale, traffico di materiale radioattivo, omessa bonifica e impedimento del controllo.

Il disastro ambientale è disciplinato dall'art. 452-quater (doloso) e dell'art. 452-quinquies (colposo). Difficile è l'interpretazione in merito alla natura del delitto, ovvero se si tratti di reato permanente o reato istantaneo ad effetti permanenti, con tutto ciò che ne consegue. Tale distinzione ha delle ricadute importantissime per le futuri generazioni.

Se il delitto viene ritenuto permanente, risalente nel tempo con l'accertamento delle condotte in tempi successivi, questo potrà essere sanzionabile individuando il/i responsabile/i e procedendo alla confisca dei profitti.

Se il delitto viene interpretato come reato istantaneo ad effetti permanenti la prescrizione impedirebbe di provare il danno ambientale e quindi procedere con le necessarie misure patrimoniali.

I costi delle bonifiche sono elevatissimi e quindi il Legislatore è intervenuto con l'art. 452-undecies c.p.[5].

---

[4] Il progetto informatico denominato SIDDA/SIDNA ha previsto la realizzazione di una Banca dati nazionale, presso la quale confluiscono tutti i dati relativi alle "informazioni" inerenti le indagini preliminari ed i procedimenti pendenti o definiti presso le singole Procure distrettuali.

[5] Art. 452-undecies. - (Confisca): "*Nel caso di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti, a norma dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per i delitti previsti dagli articoli 452-bis, 452-quater, 452-sexies, 452-septies e 452-octies del presente codice, è sempre ordinata la confisca delle cose che costituiscono il prodotto o il profitto del reato o che servirono a commettere il reato, salvo che appartengano a persone estranee al reato. Quando, a seguito di condanna per uno dei delitti previsti dal presente titolo, sia stata disposta la confisca di beni ed essa non sia possibile, il giudice individua beni di valore equivalente di cui il condannato abbia anche indirettamente o per interposta persona la disponibilità e ne ordina la confisca. I beni confiscati ai sensi dei commi*

3. *Le responsabilità patrimoniali.*

Fino all'entrata in vigore degli Ecoreati era praticamente impossibile arrivare alla confisca dei profitti del disastro ambientale ai sensi dell'art. 240 c.p., attuare la cd. *confisca allargata* ex art. 12 sexies D.L. n. 306/1992 o esercitare l'azione di prevenzione patrimoniale e, in ogni caso, era impedita la sistematica devoluzione di quanto confiscato alle esigenze di bonifica, ora invece è almeno in parte possibile.
È dunque fondamentale verificare la natura giuridica del disastro ambientale (ora tipizzato) in merito alle singole matrici ambientali (terra, aria, acqua).

Per la terra il danno si consuma tendenzialmente con l'interramento o la collocazione in sopra-elevazione: in tal caso la contaminazione della terra avrà effetti permanenti e quindi possiamo affermare che si tratti di delitto istantaneo con effetti permanenti.

Le emissioni di rifiuti proveniente dal terreno possono contaminare l'aria danneggiando anche le colture adiacenti e la salubrità dell'habitat: anche in questo caso possiamo qualificare il delitto come permanente.

Per la falda, essa tendenzialmente viene contaminata/avvelenata per effetto della percolazione delle sostanze tossiche presenti nei rifiuti interrati. In caso di avvelenamento ci troveremo nel caso di cui all'art. 439 c.p. Il delitto di cui all'articolo 439 c.p. è norma la cui consistenza è collegata a tutta una categorizzazione di fattispecie penali nelle quali entra in funzione il meccanismo del beneficio. Quando il Legislatore utilizza tecnicamente un'espressione che dice specificamente *chiunque avvelena* evidentemente non fa riferimento ad un termine generico che è quello del corrompimento dell'acqua o della adulterazione o della caratterizzazione diversa dal punto di vista fisico-chimico, ma fa riferimento ad un qualche cosa che si ricollega alla categoria del beneficio, alla categoria della sostanza velenosa che deve essere utilizzata tecnicamente all'interno della verificazione della fattispecie concreta. *Chiunque avvelena acque o sostanze destinate alla alimentazione, prima che siano attinte o distribuite per il consumo, è punito con la reclusione non inferiore a quindici anni*: noteremo che il 439 c.p. non fa più riferimento al tema della pericolosità perché nel momento in avviene l'avvelenamento dell'acqua la pericolosità è già esistente nell'avvelenamento; diverso ragionamento del 440 c.p. dove si sottolinea che l'adulterazione dell'acqua crea pericolosità alla salute pubblica. Questa distinzione dal punto di vista terminologico non è una distinzione marginale ma è una distinzione che si va a qualificare in termini concreti la evidenza della condotta materiale sotto il profilo della oggettività, della materia che ha rappresentato il presunto o effettivo contaminante dell'acqua. Se nell'acqua si immette l'inchiostro, essa non viene avvelenata ma sporcata, adulterata, modificata; se nell'acqua si immette un veleno come la stricnina avviene l'avvelenamento e quindi non si rende necessaria una verifica di pericolosità perché l'avvelenamento dell'acqua è in sé un elemento che determina non il pericolo ma già la definizione di quella che è una adulterazione che

precedenti o i loro eventuali proventi sono messi nella disponibilità della pubblica amministrazione competente e vincolati all'uso per la bonifica dei luoghi".

in sé determina conseguenze negative nei confronti dei soggetti che potrebbero ingerire quell'acqua. Nel momento in cui invece l'acqua viene in qualche maniera incisa da contaminanti di diversa natura che possono in qualche modo determinarne in termini concreti anche attraverso l'individuazione di un pericolo che deve essere concreto una possibile pericolosità per la salute pubblica, siamo in presenza del 440 c.p. Il 440 c.p. non è norma generica perché è norma destinata alla tutela delle acque, *chiunque corrompe o adultera acque o sostanze destinate all'alimentazione*: l'oggetto della tutela penale del 440 c.p. non è solo il materiale destinato all'alimentazione ma anche l'acqua. Quando abbiamo l'attacco alla qualità dell'acqua dobbiamo verificare se quell'attacco presenta in sé la caratteristica dell'avvelenamento o del corrompimento, adulterazione o modifica delle caratteristiche chimico-fisiche. Il 439 c.p. si configura quando, ad esempio, viene aperta una cisterna pubblica e gli si immette un veleno prima dell'attingimento per l'uso umano: va avvelenata la risorsa idrica intesa come senso materiale, no come qualsiasi acqua. Non tutte le acque sono destinate all'alimentazione: il Decreto Legislativo n. 31/2001, articolo 2, definisce le "acque destinate al consumo umano come: "*le acque trattate o non trattate, destinate ad uso potabile, per la preparazione di cibi e bevande, o per altri usi domestici, a prescindere dalla loro origine, siano esse fornite tramite una rete di distribuzione, mediante cisterne, in bottiglie o in contenitori; le acque utilizzate in un'impresa alimentare per la fabbricazione, il trattamento, la conservazione o l'immissione sul mercato di prodotti o di sostanze destinate al consumo umano, escluse quelle, individuate ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lettera e), la cui qualità non può avere conseguenze sulla salubrità del prodotto alimentare finale*". In caso di disastri ambientali addebitati a gestori di discarica viene contestato quasi sempre il 439 c.p. È notevolmente difficile individuare le acque dove ci sarebbe l'incidenza delle discariche che hanno queste caratteristiche. Il Decreto Legislativo 152/2006 art. 94 recita: "*in assenza dell'individuazione da parte delle regioni o delle province autonome della zona di rispetto ai sensi del comma 1, la medesima ha un'estensione di 200 metri di raggio rispetto al punto di captazione o di derivazione*". Quindi per quanto riguarda l'individuazione delle acque che possono essere utilizzate per uso potabile, alimentare e umano, i pozzi di captazione devono trovarsi nell'arco di 200 metri rispetto a quelli che possono essere i punti inquinanti. Non sarebbe quindi configurabile il 439 c.p. perché non c'è stato "*l'avvelenamento del pozzo*". La presenza di discariche che insistono in una determinata area inibisce l'uso dei pozzi per uso potabili, alimentare e umano.

Una falla del Legislatore è quella di aver legato la confisca, anche per equivalente, al solo profitto e non al danno ambientale provocato (comparato al costo della bonifica del sito)[6]. Mentre il danno è suscettibile di stima (il costo della bonifica), la quantificazione del profitto è impresa ardua e comunque la confisca non costituisce adeguata sanzione. Pensiamo ad un interramento di rifiuti pericolosi: il profitto è quantificabile? Certamente no, quindi, aggredire il patrimonio dell'autore del crimine è praticamente impossibile.

[6] La disposizione di cui all'Art. 452-undecies c.p. prevede esplicitamente la confisca del profitto, anche per equivalente.

Anche qualora venisse accertato andrebbe anche però scomputata l'utilità eventualmente conseguita dal danneggiato, con esclusione però dei costi sostenuti per la commissione del reato, questi sicuramente "indeducibili", salva la relativa individuazione[7].

Esiste una sproporzione, proprio nel caso dei delitti ambientali, tra il profitto ottenuto dall'autore ed il danno arrecato dalla condotta: ad esempio, il danno ambientale è 100, il profitto del colpevole è 1.

Come già esplicitato la confisca del profitto è esclusa nel caso di delitto colposo: paradossalmente la magistratura potrebbe sequestrare un immenso patrimonio ma se gli avvocati dell'imputato riuscissero a dimostrare che la condotta del proprio cliente sia stata colposa e non dolosa, il patrimonio verrebbe restituito.

Nella normativa ambientale è previsto anche il reato ex art. 452-terdecies (Omessa bonifica) secondo cui "*Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, essendovi obbligato per legge, per ordine del giudice ovvero di un'autorità pubblica, non provvede alla bonifica, al ripristino o al recupero dello stato dei luoghi è punito con la pena della reclusione da uno a quattro anni e con la multa da euro 20.000 a euro 80.000*".

Forse sarebbe stato più opportuno creare i presupposti per consentire di disporre direttamente ed immediatamente del patrimonio del reo, commisurato al costo della bonifica, così da finanziare direttamente la stessa, limitando l'obbligo, in capo all'autore, a casi insignificanti. L'imputato condannato potrebbe con degli espedienti documentali assolvere fittiziamente l'obbligo di bonifica anche perché "*l'istituto della confisca non trova applicazione nell'ipotesi in cui l'imputato abbia efficacemente provveduto alla messa in sicurezza e, ove necessario, alle attività di bonifica o ripristino dello stato dei luoghi*".

4. *Proposte di modifica normativa e conclusioni.*

Se l'imputato possedesse le risorse economiche per la bonifica sarebbe forse più opportuno sequestrargliele affidandole ad un Commissario *ad acta* incaricato della bonifica; lasciare l'attività di bonifica al privato significa "*controllarlo*" durante l'intera attività.

Quanto fin qui esposto fa comprendere l'elevatissima specializzazione che oggi devono possedere i membri della Magistratura non solo nell'amministrazione dei patrimoni ma anche di bonifiche.

PISTILLI A., *La qualificazione del Disastro Ambientale nella Terra dei Fuochi come delitto permanente e le responsabilità patrimoniali*, in *Tutela Amb. Riv. Trim. dir. amb.*, 02/2025, p. 8.

[7] Vedi Cass. Sez. 6, Sentenza n. 24558 del 22/05/2013 Cc. (dep. 05/06/2013) Rv. 256812 secondo cui "*Ai fini dell'adozione del sequestro preventivo finalizzato alla confisca, la nozione di profitto del reato coincide con il complesso dei vantaggi economici tratti dall'illecito e a questi strettamente pertinenti, senza che possano essere sottratti i costi sostenuti per la commissione del reato*".

doc. 03

Contributo sottoposto a procedura di revisione e approvato per la pubblicazione

Inquinamento navale: le sanzioni previste dal D.lgs. n. 202/2007 a tutela dell'acqua

di ENRICO NAPOLETANO

Sommario – 1. Le sanzioni previste agli artt. 8 e 9 del D.lgs. n. 202/2007. **– 2.** Ruoli e responsabilità nell'ambito del codice della navigazione. **– 3.** La condotta di sversamento penalmente rilevante. **– 4.** Trattamento sanzionatorio e pene accessorie. – **5.** Il rapporto con la fattispecie delittuosa di inquinamento ambientale: il caso trattato dal Gup di Ravenna.

Abstract – *Il D.Lgs. 202/2007 disciplina le sanzioni per l'inquinamento marino causato da navi, distinguendo tra condotte dolose (art. 8) e colpose (art. 9), in base all'elemento soggettivo. La condotta punita è la violazione del divieto di scarico in mare di sostanze inquinanti, a tutela dell'ambiente marino. Si tratta di reati di pericolo astratto, che diventano di danno se vi è compromissione significativa e misurabile delle acque. La responsabilità penale grava sul comandante, sull'equipaggio, sull'armatore e sul proprietario della nave, con particolare rilievo alla gerarchia e alla posizione di garanzia del comandante, cui spetta la direzione tecnica dell'unità. Le norme ambientali integrano il quadro definitorio: l'art. 5 del Codice ambientale e l'art. 452-bis c.p. chiariscono cosa si intenda per "inquinamento" e "danno ambientale", con un rapporto di specialità tra le disposizioni. Sul piano sanzionatorio, la condotta dolosa è punita con arresto da 6 mesi a 2 anni e ammenda, aggravata in caso di danno grave; la condotta colposa comporta ammenda, con aggravanti che prevedono anche l'arresto. Tra le pene accessorie: sospensione del titolo professionale per gli iscritti nelle matricole marittime (solo per dolo) e inibizione all'attracco ai porti italiani (anche per colpa), entrambe di durata minima annuale.*

Key-words – Inquinamento navale; scarico; sversamento; sostanze pericolose; Marpol; danno ambientale.

1. *Le sanzioni previste agli artt. 8 e 9 del D.lgs. n. 202/2007.*

Il D.Lgs. n. 202/2007 prevede sanzioni di differente gravità a seconda che i fatti di inquinamento siano stati causati con scarichi navali dolosi (art. 8) o colposi (art. 9): la condotta penalmente rilevante è la medesima, i soggetti attivi gli stessi, muta unicamente l'elemento psicologico che sorregge la condotta.

La fattispecie penale incriminatrice descritta all'art. 8 e 9, allora, sanziona, "salvo che il fatto costituisca più grave reato", la condotta dolosa (art. 8) o colposa (art. 9) del Comandante di una nave battente qualsiasi bandiera, nonché dei membri dell'equipaggio, del proprietario e dell'armatore della nave stessa, per i casi di concorso, che violino i divieti di *non facere* disposizioni all'art. 4 del decreto.

Ebbene, sul piano oggettivo, non v'è dubbio che la fattispecie penale è posta a tutela del bene giuridico dell'Ambiente nella sua precipua declinazione della matrice "acqua di mare", atteso che la condotta penalmente rilevante consiste nella violazione del divieto di scarico a mare di sostanze inquinanti.

Trattasi, poi, di una chiara ipotesi contravvenzionale di reato di pericolo astratto in quanto si presume, sulla base di una generale regola d'esperienza, che compiendo lo scarico a mare di sostanze pericolose c'è il rischio che insorga un pericolo per la qualità delle acque marine. In tal senso, il legislatore non inserisce il pericolo all'interno dei requisiti espliciti della fattispecie, limitandosi a descrivere una condotta che, generalmente e potenzialmente, se portata in atto, può porre in pericolo un bene giuridico. Di talché, accertata la verificazione della condotta, sarà il giudice a dover accertare che si sia verificata la messa in pericolo del bene. Laddove, poi, la condotta pericolosa abbia causato un danno permanente o, comunque, di particolare gravità, alla qualità delle acque, a specie animali o vegetali o a parti di queste, la risposta sanzionatoria sarà più grave (arresto da 1 a 3 anni e l'ammenda da euro 10.000 ad euro 80.000), purché l'eliminazione delle sue conseguenze risulti di particolare complessità sotto il profilo tecnico, ovvero particolarmente onerosa o conseguibile solo con provvedimenti eccezionali.

Ebbene, la norma, al comma 3 ci definisce cosa si intenda per "danno particolarmente grave" ma nulla riferisce sulla nozione di "inquinamento", per un verso, e di "danno", per altro verso, ragion per cui, nel silenzio legislativo, soccorrono le definizioni generali dettate dal codice ambientale: l'art. 5, rubricato "definizioni", alla lett. i-*ter*) definisce "inquinamento ambientale" come *"l'introduzione diretta o indiretta, a seguito di attività umana, di sostanze, vibrazioni, calore o rumore o più in generale di agenti fisici o chimici, nell'aria, nell'acqua o nel suolo, che potrebbero nuocere alla salute umana o alla qualità dell'ambiente, causare il deterioramento dei beni materiali, oppure danni o perturbazioni a valori ricreativi dell'ambiente o ad altri suoi legittimi usi"* mentre l'art. 452-*bis* del codice penale, rubricato "Delitto di inquinamento ambientale", sanziona la condotta inquinante intesa come *"abusiva compromissione o un deterioramento significativi e misurabili"*.

Il rapporto tra le due norme sembra porsi, sul piano definitorio, in termini di specialità: mentre, infatti, l'inquinamento descritto all'art. 5, lett. i-*ter*), del codice ambientale possiede ampio respiro, descrivendo ogni possibile modalità di deterioramento delle matrici ambientali – aria, acqua e suolo – anche con effetti sulla salute, che potrebbero derivare da una condotta umana, l'art. 452-*bis*, invece, nel rispetto del principio di *frammentarietà* e *offensività* delle matrici ambientali interessate, circoscrive la soglia di rilevanza penale a quelle sole modalità di condotta umana che, indipendentemente da come vengono realizzate (reato a forma libera), determinino un danno che sia significativo e oggettivamente misurabile. Ragion per cui, appare coerente con la lettura combinata delle tre norme un rinvio definitorio alla declinazione generale di cui all'art. 5 del codice ambientale, salvo che, in presenza di una condotta specifica che integri tutti gli elementi descrittivi del delitto di cui all'art. 452-*bis* c.p., opererà la clausola di riserva rimandando alla fattispecie delittuosa più grave.

Trattandosi, poi, di un reato di pericolo astratto che diventa di danno in caso di effettivo scarico di sostanze pericolose, sorge l'ulteriore problema interpretativo di quando possa ritenersi integrato il danno penalmente rilevante nei termini del deterioramento o della compromissione. Anche qui, il riferimento è al codice ambientale, precisamente all'art. 300 che stabilisce: *"È danno ambientale*

qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima". La terminologia adoperata dal Legislatore del 2015 per descrivere il danno conseguente all'evento inquinante è sovrapponibile a quella utilizzata per descrivere il danno tipicamente ambientale. Tralasciando in questa sede qualunque osservazione circa il significato dei termini "deterioramento", "compromissione", "significativo" e "misurabile", il rapporto tra il danno penalmente rilevante e quello amministrativo parrebbe rilevare sotto altro profilo: mentre, infatti, sul piano amministrativo il co. 2 dell'art. 300 dettaglia i casi di deterioramento della matrice che costituisce l'evento di danno ambientale[1], sul piano penale, invece, tali eventi devono raggiungere la soglia di rilevanza dell'illecito circoscritta dagli indicatori della "significatività" e "misurabilità". In altre parole, l'evento di danno che rileva sul piano amministrativo deve possedere un *quid pluris* nella modalità di offesa al bene giuridico affinché assuma rilievo penalmente rilevante rispetto alla nozione di danno civilistico che consegue ad ogni fatto ingiusto che cagioni un danno ambientale.

La fattispecie *de quo* è realizzabile rispettivamente sia nella forma *commissiva* che *omissiva*; in tale secondo caso, considerato che la normativa marittima prevede specifichi obblighi di gestione in capo al Comandante della nave, in capo al quale determinano l'insorgenza di una posizione di garanzia la cui violazione determina una responsabilità penale secondo lo schema del *reato omissivo improprio*.

2. *Ruoli e responsabilità nell'ambito del codice della navigazione.*

La fattispecie contravvenzionale è declinata nella forma giuridica del **reato proprio**. La navigazione richiede la collaborazione, per esigenze tecniche ed organizzative, oltre che per avere un "cambio" durante i "turni di guardia" ovvero per motivi di malattia o morte (esigenze c.d. sostitutive). L'equipaggio è assoggettato alla gerarchia di bordo, che si sviluppa in via orizzontale (per competenze) ed in via verticale (per grado). La responsabilità si fonda proprio sul rapporto gerarchico e la delega di talune funzioni, tuttavia, non avviene in base ad atto scritto come nelle imprese sulla terraferma bensì, *in primis, ex lege*, ovvero in base ai criteri dettati dal codice della navigazione. In secondo luogo, bisogna guardare alle funzioni attribuite dal contratto di arruolamento nonché a quelle concretamente svolte. I membri

[1] "Ai sensi della direttiva 2004/35/CE costituisce danno ambientale il deterioramento, in confronto alle condizioni originarie, provocato: *a*) alle specie e agli *habitat* naturali protetti dalla normativa nazionale e comunitaria (…); *b*) alle acque interne, mediante azioni che incidano in modo significativamente negativo su: 1) lo stato ecologico, chimico o quantitativo o il potenziale ecologico delle acque interessate, quali definiti nella direttiva 2000/60/CE, fatta eccezione per gli effetti negativi cui si applica l'art. 4, paragrafo 7, di tale direttiva, oppure; 2) lo stato ambientale delle acque marine interessate, quale definito nella direttiva 2008/56/CE, nella misura in cui aspetti particolari dello stato ecologico dell'ambiente marino non siano già affrontati nella direttiva 2000/60/CE; *c*) alle acque costiere ed a quelle ricomprese nel mare territoriale mediante le azioni suddette, anche se svolte in acque internazionali; *d*) al terreno, mediante qualsiasi contaminazione che crei un rischio significativo di effetti nocivi, anche indiretti, sulla salute umana a seguito dell'introduzione nel suolo, sul suolo o nel sottosuolo di sostanze, preparati, organismi o microrganismi nocivi per l'ambiente".

dell'equipaggio sono divisi tra ufficiali, sottoufficiali e i c.d. comuni. Gli ufficiali che sono addetti ai c.d. servizi tecnici di bordo (coperta, macchina ed altri servizi) formano lo stato maggiore e la gerarchia tra gli ufficiali è la seguente (art. 321 cod. nav.):

- il Comandante della nave;
- il direttore di macchina, il comandante in seconda (ove presente), il medico di bordo;
- il primo ufficiale di coperta: questi, nelle navi da carico, si occupa dello stivaggio, della caricazione, custodia, conservazione, disistivaggio, scaricazione; nonché della buona condizione delle cisterne, stive, locali frigorifero, etc.; questi compiti, ed in particolare quelli attinenti alle operazioni di carico e scarico in senso lato, sono svolti sotto la supervisione del comandante della nave, perlomeno per quanto riguarda le questioni attinenti alle possibili conseguenze sulla stabilità e navigabilità. Ricopre lo stesso grado, in senso verticale, il primo ufficiale di macchina (nonché il cappellano, il primo medico aggiunto ed il primo commissario);
- il secondo ufficiale di coperta, il secondo ufficiale di macchina, il secondo medico aggiunto, il secondo commissario, il primo radiotelegrafista;
- i terzi ufficiali.

Quanto alla figura del Comandante della nave, invece, occorre spendere qualche parola in più. Il Comandante fa parte dell'equipaggio e ne è il capo: la sua nomina è prerogativa dell'armatore. Alla sua figura sonno riconducibili poteri di varia natura: pubblicistici, disciplinari, di rappresentanza, etc.; allo stesso tempo in capo al Comandante sono configurabili numerosissimi obblighi: di dirigere la navigazione, di natura documentale (tra cui oil record book e le operazioni di cambio di combustibili). In particolare, escludendo in questa sede i doveri-poteri di natura pubblica (e le conseguenze penali che da questi derivano, sia in caso di impedimento dell'esercizio degli stessi da parte di terzi, sia in caso di omissione, falsità, etc. da parte del Comandante), al comandante spetta la direzione tecnica della nave, in qualità di capo gerarchico dell'unità tecnica-nave, da cui derivano le responsabilità penali, anche ambientali, legate alla navigazione. Ai sensi dell'art. 295, co. 1 del codice della navigazione *"Al comandante della nave, in modo esclusivo, spetta la direzione della manovra e della navigazione"*. Ciononostante, questa esclusività risulta limitata nella realtà da un lato da esigenze di sostituzione (la cui ipotesi più immediata è rappresentata dai c.d. "turni di guardia"), dall'altro dalla collaborazione tra individui eterogeneamente specializzati (per conoscenze meccaniche, tecnologiche, etc.) che il governo di una nave nel suo complesso richiede. Il risultato che ne consegue è assimilabile al lavoro in equipe. D'altro canto, il Comandante, pur delegando taluni compiti, materialmente svolti da altri, rimane pur sempre responsabile (segnatamente alla navigazione) per la predisposizione della rotta e la sua puntuale esecuzione, per la corretta determinazione del "punto nave", per l'esatto apprezzamento dei rilevamenti a vista o tramite "plotting", per tutte le manovre disposte da chi ne ha il governo; inoltre, per gli ordini impartiti in macchina e per il piano di stivaggio, con particolare riguardo ai riflessi sulla navigabilità della nave; per l'osservanza delle norme sul "bordo libero"; per l'apprezzamento della sicurezza dei porti o dell'ancoraggio o altri luoghi di transito della nave, nonché per le manovre di accesso agli stessi; per la richiesta dei piloti, sia il pilotaggio facoltativo od

obbligatorio; per la richiesta di rimorchio-manovra ed ogni altra cautela da usarsi durante l'ormeggio; per il buon funzionamento della strumentazione di bordo, oltre alla componente meccanica e della sicurezza; per la verificazione periodica da parte dell'ente certificatore; infine, per l'osservanza delle norme vigenti in materia ambientale e di prevenzione dell'inquinamento. Dai su riportati profili di responsabilità discende l'imputabilità del comandante in ordine alle possibili conseguenze sanzionatorie, anche ambientali, per eventuali omissioni e negligenze: si pensi al caso di un naufragio, ad una collisione, o alla (più frequente) rottura di una tubazione o guasto di una valvola durante le operazioni di carico-scarico.

Vengono esplicitamente inclusi nel novero dei soggetti, a differenza di quanto previsto ai sensi delle previgenti disposizioni per la difesa del mare, anche i membri dell'equipaggio, tra cui sono compresi gli ufficiali. A dispetto della volontà del legislatore di inasprire la disciplina ampliando il novero dei soggetti, può sembrare difficile fondare l'elemento psicologico del dolo nei confronti di un membro dell'equipaggio che non sia un ufficiale, in particolare quando esiste una soglia di non punibilità come quella creata dalla MARPOL di così difficile comprensione: perché ciò sia vero, infatti, dovrebbe essere chiaro nell'ordine impartito l'intento di inquinare, anche in maniera implicita (come a seguito dell'ordine di scaricare in mare tutto il petrolio); altra ipotesi, sempre poco verosimile, è che il membro dell'equipaggio voglia, consapevolmente ed in maniera autonoma, compiere un atto inquinante. Altri soggetti inclusi nell'elencazione sono l'armatore ed il proprietario: l'esigenza di reprimere tali condotte, in particolare quando di matrice dolosa, può spiegarsi con l'opportunità di non rispettare le corrette procedure di lavaggio al fine di ottenere un risparmio di tempo e denaro. Ciò, tuttavia, era possibile anche prima dell'espressa introduzione di questa previsione in applicazione dei principi generali dettati in tema di concorso dell'*extraneus* nel reato proprio (artt. 110 e/o 113 c.p.).

Appare quindi chiaro come la gerarchia di bordo abbia un ruolo di prim'ordine nella determinazione di responsabilità, anche penali, a bordo di una nave: perché la responsabilità possa "slittare" verso il basso è necessario verificare nel concreto che si tratti di funzioni delegabili da parte del soggetto apicale, ovvero il comandante della nave; si guarderà quindi da un lato agli obblighi del Comandante, anche segnatamente ad un'eventuale *culpa in vigilando*; dall'altro alla delega della compito, sia dal punto di vista oggettivo (natura del compito delegato), sia dal punto di vista soggettivo (idoneità del soggetto a ricoprire autonomamente la funzione svolta, anche in relazione al "grado" effettivamente ricoperto).

Il primo comma, poi, rappresenta una superflua precisazione laddove specifica che debba trattarsi di "nave battente qualsiasi bandiera"; ciò è dovuto presumibilmente dal fatto che, storicamente, una nave è considerata territorio dello Stato di cui batte bandiera: ciò è vero anche in base ai criteri giurisdizionali presenti nel codice penale. Sin d'ora è d'uopo, tuttavia, precisare che le sopraggiunte convenzioni internazionali hanno dettato diversi e più flessibili criteri.

3. *La condotta di sversamento penalmente rilevante.*

La condotta penalmente rilevante descritta agli artt. 8 e 9 consiste nella mera violazione delle disposizioni cui all'articolo 4 – rubricato "Divieti" – del Decreto, e

segnatamente: *"fatto salvo quanto previsto all'articolo 5, nelle aree di cui all'articolo 3, comma 1, è vietato alle navi, senza alcuna discriminazione di nazionalità, versare in mare le sostanze inquinanti di cui all'articolo 2, comma 1, lettera b), o causare lo sversamento di dette sostanze"*.

Ebbene, l'articolo 4 delimita l'area del penalmente rilevante, e precisamente:

- da un lato, è lecito lo scarico di idrocarburi e sostanze liquide nocive trasportate alla rinfusa [art. 2, co. 1, lettera b)] in una delle aree di cui (art. 3, co. 1) nelle acque interne, compresi i porti o nelle acque territoriali o negli stretti utilizzati per la navigazione internazionale e soggetti al regime di passaggio di transito o nella zona economica esclusiva o in una zona equivalente istituita ai sensi del diritto internazionale e nazionale o in alto mare purché sia consentito al proprietario, al comandante o all'equipaggio posto sotto la responsabilità di quest'ultimo e nel rispetto delle condizioni di cui all'Allegato I, norme 4.2, 15, 34, 4.1 o 4.3 o all'Allegato II, norme 13, 3.1, 3.2 o 3.3 della Convenzione Marpol 73/78;
- dall'altro lato, invece, è illecito penale lo "scarico" o lo "sversamento" in mare dalle navi, senza alcuna discriminazione di nazionalità, di idrocarburi e sostanze liquide nocive trasportate alla rinfusa [art. 2, co. 1, lettera b)].

Da notare che la condotta penalmente rilevante effettua un distinguo tra lo "scarico" e lo "sversamento". L'articolo 2, co. 1, lettera c) definisce come "scarico" ogni *"immissione in mare comunque proveniente da una nave"* senza definire, altresì, cosa debba intendersi per "sversamento". Per vero, l'articolo 4 ci fornisce delle indicazioni in proposito in quanto prevede la condotta di "sversamento" come alternativa a quella di "scarico" laddove impiega la disgiuntiva "o" tra le due condotte; non solo, viene utilizzato il verbo "causare" lo sversamento, con ciò alludendo ad una condotta che solo *indirettamente* ha determinato la fuoriuscita di sostanze da ultimo finite in mare come conseguenza, ad esempio, di un malfunzionamento o un guasto a macchinari della nave, con ciò differenziandosi dallo "scarico" che, invece, per dolo o per colpa, determina *direttamente* la fuoriuscita in mare delle sostanze vietate.

Sul piano soggettivo le condotte di inquinamento sono punite all'articolo 8 a titolo di dolo generico, richiedendosi la rappresentazione e la volontà di effettuare uno scarico diretto o uno sversamento a mare di sostanze inquinanti nella consapevolezza di violare un esplicito divieto di scarico; all'articolo 9, invece, a titolo di colpa specifica per violazione del generale divieto di scarico a mare (art. 4) delle sostanze pericolose [art. 3, co. 1, lettera b)].

4. *Trattamento sanzionatorio e pene accessorie.*

Sul piano sanzionatorio, in ultimo, la condotta dolosa è punita con l'arresto da 6 mesi a 2 anni e con l'ammenda da euro 10.000 ad euro 50.000 e qualora abbia causato danni permanenti o, comunque, di particolare gravità, alla qualità delle acque, a specie animali o vegetali o a parti di queste, si applica l'arresto da 1 a 3 anni e l'ammenda da euro 10.000 ad euro 80.000. Rispetto al trattamento previsto nelle Disposizioni per la difesa del mare, è sancito con il D.Lgs. n. 202/2007 un livello sanzionatorio più elevato, pur mantenendo l'impronta contravvenzionale: infatti precedentemente era prevista, all'ipotesi dolosa contenuta nel primo comma dell'art.

20 della Legge 979/1982, la pena alternativa dell'arresto (da 2 mesi a 2 anni) e ammenda (da 500.000 a 10.000.000 di lire). A fronte di tale inasprimento non è più possibile estinguere il reato tramite oblazione. Quanto alle ipotesi colpose, invece, è prevista la sola pena dell'ammenda e della pena alternativa di arresto e ammenda per le ipotesi aggravate che ne rendono decisamente più lieve il trattamento sanzionatorio, con l'effetto di caducare l'efficacia delle sanzioni accessorie alla luce della possibilità di ricorrere all'oblazione. Bisogna tuttavia ricordare che è sempre fatta salva la possibilità del giudice di impedire l'accesso all'oblazione in ragione della gravità del fatto o della permanenza di conseguenze dannose o pericolose derivanti dal reato eliminabili dal contravventore (art. 162-*bis* c.p.); alla luce di ciò, il rito dell'oblazione sembrerebbe essere incompatibile, almeno in via teorica, con la contestazione dell'ipotesi in forma aggravata. Allo stesso tempo, l'oggettiva ineliminabilità degli effetti inquinanti da parte del contravventore (in particolare del Comandante della nave) potrebbe ingiustificatamente agevolare l'accesso al rito.

All'articolo 10, rubricato "Pene accessorie", è previsto che al Comandante e ai membri dell'equipaggio iscritti nelle matricole della gente di mare tenute dalla competente autorità marittima, condannati per inquinamento doloso (e non anche colposo) si applica la pena accessoria della sospensione del titolo professionale di durata, comunque, non inferiore ad 1 anno, ai sensi dell'art. 1083 del Codice della Navigazione.

La previsione di un *minimum* di un anno di interdizione rende il trattamento più severo rispetto al previgente art. 20 della Legge 979/1982 che, non prevedendo alcunché in *parte qua*, veniva regolato dall'art. 1083 del Codice della Navigazione (e quindi la durata della sanzione dell'interdizione, nel minimo, era di 15 giorni). Se la pena accessoria dell'interdizione viene applicata solo per l'ipotesi dolosa, la sanzione contenuta nell'art. 11 colpisce anche i fatti commessi con colpa: al Comandante e ai membri dell'equipaggio condannati per i reati di cui agli articoli 8 e 9 è inibito l'attracco ai porti italiani per un periodo, comunque, non inferiore ad un anno, commisurato alla gravità del reato commesso, da determinarsi con decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

5. *Il rapporto con la fattispecie delittuosa di inquinamento ambientale: il caso trattato dal Gup di Ravenna.*

È interessante il caso affrontato dal Gup di Ravenna[2] che affronta il delicato rapporto tra le due fattispecie di cui all'art. 9 D.lgs. n. 202/2007 e quella di inquinamento ambientale ex art. 452-bis c.p. Il Presidente e il Segretario Generale di una S.p.A., ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, vengono chiamati a rispondere del delitto di inquinamento ambientale ex art. 452-bis c.p. perché in violazione di quanto previsto dall'art. 6 co. 4 lett. e) e dall'art. 8 lett. h) della Legge n. 84/1994, nonché dall'art. 47 del codice della navigazione, e dunque abusivamente, cagionavano una compromissione, significativa e misurabile, delle acque marine prospicienti la struttura "ex M/N Berkan B", determinando, nello specchio d'acqua ricompreso tra il relitto e le due file di panne galleggianti, uno spandimento di idrocarburi pesanti

[2] Gup del Tribunale di Ravenna, Sentenza n. 561 del 10 Ottobre 2022.

(619 metri cubi di miscela oleosa e 60 metri cubi di olio pesante), in particolare, si registrava, nella zona all'interno della prima fila di panne, una concentrazione di idrocarburi totali pari a 24.400 mg/l, pari a 89 volte ai valori del "Bianco Nord" e, nella zona ubicata tra la prima e la seconda fila di panne, si registrava una concentrazione di idrocarburi puri a 730 µg/l. pari a circa 2,7 volte i valori del "Bianco Nord". Concentrazione di idrocarburi che provocava, altresì, la contaminazione dell'avifauna locale, con morte di almeno 43 gabbiani in circa due mesi.

In estrema sintesi, l'imputazione cristallizzava due diversi eventi di danno scaturiti dall'inquinamento: da un lato, quello delle acque marine ricomprese tra il relitto e le file di galleggianti; dall'altro, quello della distruzione dell'avifauna locale, sostanziatasi nella morte di circa 43 gabbiani nell'arco di due mesi. Tali eventi, sarebbero stati il frutto di due tipi di condotte tenute dagli imputati:

- attive, nella misura in cui l'Autorità di Sistema Portuale aveva prorogato, per tre volte, dal settembre 2017 al marzo 2018, la concessione demaniale per la demolizione del relitto della nonostante, in particolare, le diffide adottate dalla Capitaneria di Porto nei confronti del concessionario rispetto al rischio di cedimento strutturale e conseguente inquinamento;
- omissive, per aver ritardato ogni utile iniziativa, e in particolare l'aspirazione dei liquidi presenti all'interno dello scafo al fine di evitarne il collasso, nonché per aver ritardato la bonifica del sito e non aver indetto un apposito tavolo tecnico per esaminare un progetto, redatto dal tecnico incaricato all'Autorità Portuale, volto a provvedere all'aspirazione delle sostanze dalla struttura.

All'udienza preliminare gli indagati optavano per il rito abbreviato condizionato all'escussione dei propri consulenti tecnici. Il Giudice ammetteva le richieste; all'esito del giudizio abbreviato il GUP escludeva la sussistenza del reato di inquinamento ambientale *ex* art. 452 *bis* c.p., e di quello di cui all'art. 452 *quinquies* c.p., ritenendo non significativo l'inquinamento causato dagli idrocarburi fuoriusciti dal relitto. Allo stesso tempo, però, riteneva integrata la fattispecie contravvenzionale di inquinamento colposo prevista dall'art. 9 del D.Lgs. n. 202/2007. Riqualificata la fattispecie nella predetta contravvenzione, il Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale veniva quindi condannato per aver commesso il fatto in cooperazione colposa *ex* art. 113 con il proprietario della "nave", invero non imputato nel processo.

Le condotte attive e omissive riconducibili all'imputato avrebbero infatti apportato un contributo causale "efficiente alla determinazione del danno", "completando colposamente" la condotta originata dal proprietario del relitto. Il Gup ricostruiva la sussistenza di una posizione di garanzia in capo al solo Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale, quale soggetto destinatario, in forza delle disposizioni di cui alla L. 979/1982 – in particolare gli artt. 11 e 12 –, della L. 84/1994 – con riferimento agli artt. 6 e 8 – e del citato art. 47 del codice della navigazione, di un "*dovere di intervento, in via ordinaria, nella amministrazione delle concessioni e nel controllo delle attività portuali, diretta a scongiurare i possibili danni provocati da qualsiasi fonte inquinante che insista nella circoscrizione dell'area portuale*". Posizione di garanzia che si sarebbe concretamente attivata a partire quantomeno dalla prima segnalazione di pericolo di

affondamento del relitto e possibile inquinamento delle acque. Sulla scorta della ricostruzione del riparto di competenze in materia, il Tribunale escludeva qualsivoglia responsabilità del Segretario generale dell'autorità di sicurezza portuale, in forza del fatto che la legge non gli riconosceva alcuna specifica competenza né, quindi, alcuna possibilità di autonomo intervento. In secondo luogo, il Tribunale riteneva che l'evento di sversamento fosse stato determinato da diverse azioni tra loro non coordinate: l'una, attribuibile al proprietario della nave, consistita nell'abbandono del relitto e nella mancata corretta esecuzione dei lavori di demolizione; l'altra riconducibile al solo Presidente dell'Autorità Portuale, sostanziatasi nell'illegittimo rinnovo della concessione demaniale al proprietario, ovvero nella mancata revoca, nonché nel mancato intervento in termini di aspirazione e messa in sicurezza del relitto che avrebbero sicuramente potuto evitare il danno ambientale.

Il Giudice parte dal presupposto di fatto che, nel caso di specie, vi era certamente stato un inquinamento delle acque marine causato dallo sversamento di idrocarburi provenienti dal relitto della nave, con conseguente deterioramento della matrice ambientale. Inquinamento riconducibile – anche, e non solo – alla condotta, abusiva, degli imputati, o meglio, del Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale.

Nonostante ciò, l'evento di danno, come rilevato degli accertamenti tecnici effettuati, era però stato circoscritto all'interno del perimetro delimitato dalle due fila di panne di contenimento che, unitamente all'aspirazione dei liquidi inquinanti, avevano evitato un più grave spandimento delle sostanze nocive. Tale contenimento, attribuito dal Gup non al comportamento degli imputati, ma alla Capitaneria di Porto, aveva quindi limitato l'evento di danno allo specchio d'acqua antistante il relitto. Alla luce di quanto detto, ciò che viene in rilievo, e su cui il Tribunale si concentra, è la valenza da attribuire al concetto di "significatività" della compromissione o del deterioramento delle matrici ambientali coinvolte, vale a dire acque marine e avifauna.

Come evidenzia lo stesso Giudice, la giurisprudenza di legittimità definisce "significativo" il danno caratterizzato da incisività e rilevanza. L'incidenza dell'offesa, come sottolineato in dottrina, va valutata in base a parametri quali la durata, l'intensità e l'estensione delle conseguenze dannose. Si parla quindi di danni che devono essere "*seri e non fugaci*", e che devono coinvolgere "*porzioni non esigue di acqua, di aria o di suolo*", secondo una valutazione che tenga conto, da un lato, del piano temporale, dall'altro, della gravità dell'offesa. Alla "significatività" si accompagna poi la "misurabilità" del danno, dimostrando come il legislatore abbia inteso sanzionare solamente eventi dannosi connotati da un alto livello di possibile danno, qualitativamente e quantitativamente apprezzabili, nell'ottica di restringere il perimetro di tipicità ed escludere le ipotesi meno gravi.

Trattandosi di un inquinamento di acque, il Tribunale si sofferma poi sull'ulteriore problematica relativa alla tecnica normativa utilizzata dal legislatore. La fattispecie di inquinamento ambientale prevede infatti per il solo suolo e sottosuolo che la compromissione o il deterioramento significativi e misurabili debbano riguardare "*porzioni estese o significative*". Analogo riferimento quantitativo o dimensionale non è invece contemplato per le matrici ambientali di acqua e aria.

La sentenza prende atto di come tale specifica possa trovare fondamento nella maggior capacità diffusiva dell'inquinamento nell'aria e nell'acqua, in quanto elementi naturali più difficilmente limitabili, che renderebbe l'evento di danno ordinariamente rilevante. Sul punto, però, in sostanziale aderenza all'interpretazione data dalla Suprema Corte, il Giudice rileva come la formulazione non escluda affatto la necessità di valutare l'intensità e l'estensione del danno anche a porzioni di aria o di acqua, che certamente, qualora esigue, difficilmente potranno dirsi "significative", e quindi rilevare ai fini della fattispecie, soprattutto quando, come nel caso di specie, "*le circostanze concrete abbiano limitato* ab origine *le potenzialità espansive dell'emissione*".

Sulla base del citato ragionamento, il Giudice ha ritenuto che la limitata diffusione del danno dovuta alle panne assorbenti e all'aspirazione, e quindi il contenimento del deterioramento ambientale in una porzione esigua di acqua e con un'intensità limitata, non abbia permesso di superare "*la soglia della significatività"*, riqualificando il fatto nell'ipotesi meno grave contravvenzionale di cui all'art. 9 D.lgs. n. 202/2007.

NAPOLETANO E., *Inquinamento navale: le sanzioni previste dal D.lgs. n. 202/2007 a tutela dell'acqua*, in *Tutela Amb. Riv. Trim. dir. amb.*, 02/2025, p. 14.

doc. 04

Contributo sottoposto a procedura di revisione e approvato per la pubblicazione

Processo "Smog" di Torino: inquinamento ambientale colposo e la (in)sussistenza di una posizione di garanzia in capo agli amministratori locali

di DEMETRIO VILLANI

Sommario – 1. Introduzione. – **2.** I fatti posti alla base della vicenda giudiziaria e le sorprendenti motivazioni della sentenza assolutoria pronunciata dal Tribunale di Torino. – **3.** La fattispecie di inquinamento ambientale in forma colposa (art. 452-*quinquies* c.p.) e il sistema normativo delineato dal D. Lgs. 10 agosto 2010, n. 155 in materia di qualità dell'aria-ambiente. – **4.** Il giudizio controfattuale e la responsabilità omissiva nel caso di specie. – **5.** Brevi osservazioni conclusive.

Abstract – *La sentenza del Tribunale di Torino del 4 luglio 2024 emessa nell'ambito del c.d. Processo Smog rappresenta una delle prime applicazioni della fattispecie di inquinamento ambientale colposo (artt. 40 cpv., 113, 452-quinquies co. 1 in relazione all'art. 452-bis co. 1 n. 1 c.p.) a carico di amministratori pubblici per condotte omissive connesse alla gestione della qualità dell'aria. L'accertamento del superamento sistemico dei valori limite di concentrazione degli inquinanti (PM10, PM2,5, NO2 e Ozono) nel territorio torinese tra il 2015 e il 2019, unitamente all'inerzia amministrativa nella pianificazione e attuazione delle misure correttive, tematiche oggetto del presente procedimento penale, hanno sollevato rilevanti questioni in tema di diritto penale ambientale, tra cui: la qualificazione del reato di cui all'art. 452-bis c.p. in forma omissiva impropria, la soglia di rilevanza dell'evento, e l'interazione tra obblighi normativi e parametri epidemiologici.*

Key-words – Smog; inquinamento ambientale; aria; epidemiologia; valutazione d'impatto sanitario.

1. *Introduzione.*

La sentenza del Tribunale di Torino del 4 luglio 2024 affronta uno dei temi più spinosi e attuali del diritto penale ambientale: l'individuazione della soglia penalmente rilevante di inquinamento atmosferico urbano e l'attribuzione di responsabilità penale per condotte omissive in capo ad amministratori pubblici. Il caso, noto mediaticamente come "Processo smog", riguarda l'ipotesi accusatoria di inquinamento ambientale in forma colposa e omissiva (artt. 40 cpv., 113 e 452-quinquies, co. 1, in relazione all'art. 452-bis, co. 1, n. 1, c.p.), a carico di rappresentanti della Regione Piemonte e del Comune di Torino, imputati per non aver efficacemente contrastato il superamento sistemico dei limiti di concentrazione degli inquinanti atmosferici (PM10, PM2,5, NO2 e Ozono) nel periodo 2015–2019. In particolare, all'interno del capo d'imputazione, la Procura della Repubblica attribuiva alle condotte degli imputati le seguenti conseguenze ambientali: 1) incidenza del PM10 per superamenti del limite normativo pari a 144 decessi e 56 ricoveri attribuibili; 2) incidenza del PM2,5 per superamenti del valore giornaliero raccomandato dall'OMS compresa tra 178 e 407 decessi e almeno 184 ricoveri attribuibili; 3) incidenza del Biossido di Azoto per superamenti del limite normativo

pari a 870 decessi e 539 ricoveri ospedalieri attribuibili. Il giudizio si è concluso con l'emissione di una sentenza di non luogo a procedere da parte dell'organo giudicante sulla base della ritenuta insussistenza dell'elemento oggettivo del reato in relazione alla "compromissione o deterioramento significativi e misurabili" dell'aria e in ragione della mancata possibilità di individuare un obbligo di impedire l'ipotizzato evento naturalistico in capo agli imputati rispettivamente nelle loro qualità di Presidente della Regione Piemonte, Assessore all'ambiente della Regione Piemonte, Sindaco della Città di Torino e Assessore alle politiche per l'ambiente della Città di Torino. Questa pronuncia, pur se di segno negativo, ha avuto comunque un valore paradigmatico in quanto segna un ulteriore passo nella definizione dei presupposti dell'intervento penale nella materia ambientale e pone le basi per lo sviluppo di un serio dibattito in merito all'individuazione di posizioni di garanzia in materia ambientale ex art. 40 cpv. c.p., rientranti nei c.d. obblighi di protezione, riconosciute in capo agli Amministratori locali.

2. *I fatti posti alla base della vicenda giudiziaria e le sorprendenti motivazioni della sentenza assolutoria pronunciata dal Tribunale di Torino.*

Il c.d. Processo Smog di Torino rappresenta nel contesto italiano uno tra i primi banchi di prova della tenuta del reato di inquinamento ambientale colposo, introdotto a seguito della riforma introdotta dalla L. 22 maggio 2015, n. 68. La vicenda giudiziaria ha coinvolto sette ex amministratori pubblici ed è stata avviata a seguito di un'interessante indagine epidemiologica che ha evidenziato gravi conseguenze sulla salute pubblica attribuibili allo stato di inquinamento atmosferico caratterizzante la Città di Torino.

Il primo capitolo della sentenza esamina il sistema di monitoraggio della qualità dell'aria a Torino, composto da cinque stazioni di rilevamento situate in zone diverse della città. Due di queste (Lingotto e Rubino) sono stazioni di fondo, le altre tre (Consolata, Grassi e Rebaudengo) sono stazioni di traffico. Tutte misurano il PM10, ma solo alcune rilevano altri inquinanti come PM2.5, biossido di azoto e ozono.

A fronte dei superamenti dei valori richiamati nel capo d'imputazione, il giudice pur riconoscendo che, almeno con riferimento all'inquinamento giornaliero da PM10, si sono verificati sforamenti significativi, tali da comportare un deterioramento della qualità dell'aria penalmente rilevante, ha pronunciato sentenza assolutoria. Tale conclusione è parsa logicamente contraddittoria rispetto alla formula di proscioglimento adottata. Sotto il profilo dell'elemento oggettivo del reato, è infatti lo stesso giudice ad ammettere che per il PM10 si è obiettivata la consumazione dello stesso (che si tratti di deterioramento, come ritiene il giudice, ovvero di compromissione) e che negli anni 2015, 2016 e 2017 il valore annuale del PM2,5 è stato oltrepassato del 25% rispetto al valore limite, mentre per il Biossido di Azoto è stato superato in pari misura nel 2017.

Le ragioni poste alla base della pronuncia assolutoria si sono fondate, tuttavia, in larga misura sulla ritenuta insussistenza di una responsabilità omissiva in capo agli amministratori locali. Sotto tale profilo, il giudice ha infatti affermato come non vi sarebbe alcuna norma di diritto positivo da cui far discendere, in capo agli amministratori pubblici, un obbligo giuridico di attivarsi per impedire l'evento

penalmente rilevante in quanto, secondo tale impostazione, gli obblighi degli amministratori sarebbero meramente programmatori e non tali da tradursi in doveri giuridici di intervento. Tuttavia, un simile orientamento interpretativo determina, in concreto, l'inapplicabilità dell'art. 452-bis c.p. nei confronti degli amministratori pubblici. Ciò, sebbene, come si vedrà, la normativa vigente imponga loro l'obbligo giuridico di adottare misure idonee a garantire il rispetto dei valori limite di qualità dell'aria nel più breve tempo tecnicamente possibile — termine che, peraltro, risultava già ampiamente superato al momento dei fatti contestati. Ne deriva una significativa compressione dell'ambito applicativo della norma penale determinata da una interpretazione della stessa che prescinde dalla funzione sostanziale degli "obiettivi di qualità dell'aria" previsti dalla disciplina di riferimento. Tali obiettivi, infatti, non costituiscono meri traguardi formali, bensì strumenti funzionali alla prevenzione e alla riduzione degli effetti pregiudizievoli per la salute umana e per l'ambiente nel suo complesso.

Cionondimeno come ampiamente evidenziato dal difensore della parte civile costituita "Comitato Torino Respira" - l'Avv. Marino Careglio del Foro di Torino - la presunta irrilevanza, rispetto ai fatti di causa, delle consulenze tecniche depositate nell'ambito del procedimento penale, concernenti i numerosi decessi e ricoveri ospedalieri causati dal superamento dei valori limite delle sostanze inquinanti in esame - puntualmente descritti nel decreto di citazione a giudizio - è da considerarsi totalmente svilente dell'accurata attività di indagine svolta dalla Procura e dai suoi consulenti. I dati contenuti nelle predette relazioni, infatti, "seppur inidonei per loro natura ad affermare per ciascun individuo una autonoma causalità tra esposizione all'inquinamento e morte/o lesioni personali, sono assolutamente in grado di rappresentare l'estrema gravità dei danni alla salute provocati dallo smog, aspetto importante anche per il reato di inquinamento ambientale colposo, in quanto va a qualificare il requisito della 'significatività' del deterioramento della matrice ambientale aria previsto dal reato di cui all'art. 452-bis c.p.". Sotto tale profilo, nel corso dell'udienza predibattimentale, il pubblico ministero ha puntualmente evidenziato la rilevanza delle consulenze epidemiologiche acquisite agli atti; rilievo che è stato successivamente ribadito anche dai difensori delle parti civili. Nonostante ciò, il giudice ha omesso qualsiasi confronto con tali argomentazioni all'interno della motivazione della sentenza, evitando così di pronunciarsi su alcune tematiche centrali nella ricostruzione giuridica e fattuale del caso di specie.

Ancora più sorprendente risulta, in questo contesto, la decisione del Tribunale di Torino nella parte in cui esclude la sussistenza del carattere abusivo della condotta contestata, motivando tale scelta con l'assunto secondo cui l'abusività non potrebbe coincidere con il mero superamento dei valori limite stabiliti dalla normativa.

3. *La fattispecie di inquinamento ambientale in forma colposa (art. 452-quinquies c.p.) e il sistema normativo delineato dal D. Lgs. 10 agosto 2010, n. 155 in materia di qualità dell'aria ambiente.*

Ciò premesso, al fine di meglio comprendere le interessanti questioni giuridiche caratterizzanti la vicenda, giova ripercorrere brevemente gli elementi essenziali del quadro normativo di riferimento. Come noto, i delitti di inquinamento ambientale

(art. 452-bis c.p.) e di disastro ambientale (art. 452-quater c.p.) sono configurabili anche in forma colposa in forza di quanto disciplinato dall'art. 452-quinquies c.p. In tali ipotesi, le pene stabilite per le corrispondenti fattispecie dolose risultano mitigate, prevedendosi una diminuzione da un terzo a due terzi. Inoltre, qualora dalla condotta derivi unicamente un pericolo, anziché un danno effettivo, le sanzioni sono ulteriormente ridotte di un terzo.

Si tratta di reati comuni, configurabili in capo a qualunque soggetto agente, e connotati da una significativa rilevanza del bene giuridico ambiente. Da ciò risulta evidente come il Legislatore abbia inteso assicurare una tutela rafforzata, estendendola non solo alle condotte dolose, ma anche a quelle colpose, purché idonee a cagionare un danno o un pericolo all'ambiente.

La colpa può assumere natura generica — quando l'agente viola regole di comune diligenza, prudenza o perizia in assenza di specifiche prescrizioni — oppure specifica, qualora la condotta trasgredisca disposizioni normative, regolamentari o prescrizioni contenute in titoli abilitativi che impongano comportamenti a contenuto cautelare, finalizzati alla prevenzione di eventi lesivi per l'ambiente.

Resta controversa in dottrina e giurisprudenza la possibilità di ricondurre a fondamento della colpa anche la violazione del principio di precauzione, sancito dall'art. 3-ter del D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (d'ora in avanti per brevità "D. Lgs. 152/2006"), che impone a persone fisiche e giuridiche di orientare la propria azione alla tutela dell'ambiente, degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale.

Limitando l'analisi alla fattispecie di inquinamento ambientale colposo, oggetto di particolare interesse nella vicenda in esame, sotto il profilo dell'elemento oggettivo occorre fare riferimento a quanto previsto dall'art. 452-bis c.p. A differenza delle contravvenzioni disciplinate dal sistema delineato dal D.lgs. 152/2006, la fattispecie in esame ha infatti introdotto nel Codice penale un delitto di evento, la cui integrazione richiede il verificarsi di una compromissione o di un deterioramento dell'ambiente, qualificati da due elementi essenziali: la significatività e la misurabilità.

Il Legislatore ha adottato un approccio che combina criteri sia qualitativi che quantitativi, non senza implicazioni problematiche sul piano applicativo. La nozione di "compromissione" viene interpretata come una grave e, talvolta, irreversibile alterazione dell'equilibrio ambientale; viceversa, il "deterioramento" esprime un pregiudizio di minore entità, ma comunque non irrilevante sotto il profilo delle conseguenze ambientali. In entrambe le ipotesi, è richiesto che il danno sia oggettivamente valutabile attraverso parametri tecnici o scientifici.

Sul punto, la giurisprudenza di legittimità ha chiarito che "La compromissione si sostanzia in uno squilibrio funzionale, mentre il deterioramento consiste in una riduzione qualitativa apprezzabile del valore o dell'uso del bene ambientale" . Da ciò discende un criterio selettivo fondato su una duplice valutazione: da un lato, tecnica e ambientale (quantitativa); dall'altro, assiologica (qualitativa). Tali parametri assolvono alla funzione di filtro contro derive di iper-penalizzazione, pur esponendo la norma a margini di indeterminatezza che solo un progressivo consolidamento giurisprudenziale potrà attenuare.

Come attentamente osservato, con riguardo alla fattispecie colposa, sul piano della tipicità vi è azione penalmente rilevante "finché è possibile muovere

[all'agente] un rimprovero a titolo di colpa" . Mentre nei reati dolosi la coscienza e la volontà consistono in un coefficiente psicologico effettivo, nei reati colposi, invece, tale requisito si identifica alternativamente con un dato psicologico – colpa cosciente – o con un dato normativo – colpa incosciente. In quest'ultimo caso, estremamente rilevante per il caso di specie, all'agente si rimprovera di non aver attivato quei poteri di controllo che doveva e poteva attivare, in virtù della sua posizione, per scongiurare l'evento di inquinamento. Il giudizio sulla volontà assume così un contenuto normativo in quanto il rimprovero si fonda sul fatto che l'agente non ha osservato, pur potendo, lo standard di diligenza richiesto dalla normativa nella situazione concreta . Tale regola di giudizio è strettamente interconnessa con quella relativa alla prevedibilità ed evitabilità dell'evento, fondamentale per l'individuazione delle misure precauzionali da adottare nelle diverse situazioni concrete. Ipotesi peculiare in cui opera tale regola è quello della c.d. colpa specifica, integrata allorquando l'agente abbia violato leggi, regolamenti o discipline di settore introdotte dall'Autorità sulla base di un giudizio prognostico sul pericolo e sui mezzi atti ad evitare l'evento dannoso. Il caso di specie si inserisce proprio in tale contesto in quanto l'integrazione o meno del reato in capo agli imputati deve essere valutata sulla base del contenuto della regola di condotta che gli stessi avrebbero dovuto rispettare: in questo caso costituito da un obbligo di adozione di una misura cautelare, che il soggetto agente adempie solamente se adotta le specifiche modalità comportamentali descritte dalla fonte normativa scritta. A questo proposito, in dottrina si è soliti distinguere tra regole cautelari proprie e regole cautelari improprie: le prime sono regole la cui osservanza assicura il mancato verificarsi dell'evento; le seconde, invece, sono regole cautelari che si limitano a garantire una riduzione del rischio di verificazione di eventi dannosi .

Oltre alla valutazione circa l'adempimento o meno della regola di condotta, la presente pronuncia solleva però interessanti riflessioni in merito alla sussistenza o meno in capo agli imputati (amministratori locali) di una posizione di garanzia ex art. 40 cpv da cui possa derivare una responsabilità degli stessi per omesso impedimento dell'evento di inquinamento ambientale.

Occorre qui fare riferimento alla cornice normativa relativa al bene giuridico "aria ambiente", disciplinata dal D. Lgs. 10 agosto 2010, n. 155 (d'ora in avanti per brevità "D. Lgs. 155/2010"), che ha recepito nell'ordinamento nazionale la Direttiva Europea 2008/50/CE ("Direttiva aria") e che stabilisce valori limite per alcune sostanze inquinanti, i quali devono essere raggiunti entro un termine prestabilito e, successivamente, non devono più essere superati. Il D. Lgs. 155/2020 deve essere interpretato in coordinamento con la Legge della Regione Piemonte 7 aprile 2000, n. 43, e con il D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

Con riferimento all' obbligo giuridico di impedire l'evento delittuoso, giova segnalare che gli articoli 9, 10 e 11 del D. Lgs. 155/2010 prevedono precisi obblighi giuridici in capo alla Regione: l'art. 9 impone alle Regioni l'obbligo di adottare le misure necessarie a garantire il mantenimento o il raggiungimento dei valori limite di qualità dell'aria, in base alla situazione effettiva riscontrata; l'art. 10 prescrive l'adozione di piani per la riduzione del rischio di superamento delle soglie di allarme, attribuendo il potere di pianificazione anche in presenza di un rischio potenziale di superamento dei valori limite o obiettivo; l'art. 11, co. 3, stabilisce che l'attuazione

delle misure relative alla limitazione della circolazione dei veicoli a motore spetta ai sindaci o ad altra autorità designata dalla normativa regionale. In caso di inerzia, intervengono le Regioni o le Province autonome in via sostitutiva. La norma disciplina anche le modalità di raccordo tra le autorità coinvolte e chiarisce che, in assenza di piani o in caso di loro incompletezza, permane il potere dei sindaci di adottare ordinanze contingibili e urgenti per motivi legati all'inquinamento atmosferico, ai sensi del D. Lgs. 267/2000.

Tale quadro normativo configura dunque obblighi precisi sia in capo alla Regione sia, per quanto riguarda le emissioni da traffico veicolare (riconosciute tra le principali fonti di inquinamento atmosferico a Torino), anche in capo ai sindaci. A ciò si aggiunga quanto disposto dalla citata Legge Regionale n. 43/2000, la quale attribuisce alla Regione il compito di coordinare le attività degli enti locali mediante l'adozione del Piano regionale di risanamento e tutela della qualità dell'aria, da approvarsi con deliberazione del Consiglio Regionale su proposta della Giunta e del suo Presidente. Ne deriva, dunque, un obbligo preciso per la Giunta regionale concernente l'elaborazione e la proposizione del suddetto Piano .

Per quanto concerne le competenze comunali, ulteriori obblighi derivano dall'art. 6 della Legge Regionale n. 43/2000, nonché dalle previsioni contenute nel Piano Regolatore Generale (PRG) della Città di Torino e nel Piano Urbano della Mobilità Sostenibile (PUMS). Entrambi i piani implicano una Valutazione Ambientale Strategica (VAS), la cui attuazione è demandata al Comune e finalizzata anche alla tutela della qualità dell'aria, rispettivamente in ambito edilizio e in materia di mobilità.

Contrariamente a quanto sostenuto dal giudice di prime cure, secondo il quale non deve riconoscersi alcun obbligo giuridico di impedire l'evento in capo agli imputati, attraverso una lettura sistematica e integrata delle disposizioni richiamate pare quindi emergere la sussistenza di una posizione di garanzia non solo in capo alla Regione Piemonte, ma anche all'Ente comunale. Una posizione di garanzia a cui è direttamente ricollegabile "l'effettiva titolarità dei poteri utili ad intervenire in materia di deterioramento dell'aria ambiente e della possibilità, all'interno del previsto sistema di raccordo tra gli enti, di stimolare l'intervento di enti diversi, che in ragione di un più ampio "strumentario" avrebbero potuto affrontare la situazione di crisi in maniera più efficace" .

In particolare, sono proprio gli strumenti pianificatori più volte richiamati, di competenza regionale e comunale, a rappresentare "la titolarità di poteri atti ad impedire la lesione del bene garantito".

4. *Il giudizio controfattuale e la responsabilità omissiva nel caso di specie.*

La motivazione della sentenza si fonda, tra l'altro, sull'asserita incertezza circa l'efficacia impeditiva delle condotte alternative evocate dalla Procura. Il giudice ha ritenuto che non sia stata fornita la dimostrazione "certa" che tali misure, ove adottate, avrebbero scongiurato l'evento lesivo. Tuttavia, stando a quanto si legge nell'atto di appello della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino, tale impostazione si discosta dai consolidati orientamenti giurisprudenziali in tema di causalità omissiva, secondo cui il giudizio controfattuale non richiede una certezza

assoluta, bensì una "elevata probabilità logica" , basata su concrete chances di evitare l'evento, valutabili secondo il paradigma indiziario di cui all'art. 192, co. 2, c.p.p.

Sotto tale profilo, la sentenza avrebbe trascurato di confrontarsi con il contenuto vincolante delle norme ambientali applicabili. In particolare, il D. Lgs. 155/2010 (art. 9) che, come visto poc'anzi, impone alle Regioni l'adozione di piani per il risanamento della qualità dell'aria in caso di superamento sistematico dei valori limite . L'atto di gravame della Procura evidenzia, peraltro, come il Giudice di prime cure non abbia adeguatamente valorizzato la relazione di consulenza tecnica della Prof.ssa Vittadini che avrebbe invece evidenziato gravi criticità nei piani urbanistici e ambientali adottati a livello locale, con carenze nei profili di studio preventivo, programmazione e monitoraggio, nonché una "sistematica sottovalutazione del problema".

L'assunto per cui le scelte amministrative sarebbero insindacabili in quanto espressione di discrezionalità politico-amministrativa non può dunque essere condiviso. La discrezionalità non esonera gli enti pubblici dall'obbligo di conseguire il risultato normativamente imposto (salubrità dell'aria) e le loro omissioni, ove rilevanti causalmente, sono sindacabili dal giudice penale, tanto più quando il bene giuridico protetto è la salute pubblica (art. 32 Cost.) e l'ambiente (artt. 9 e 41 Cost.).

La sentenza finisce così per esigere una prova di efficacia impeditiva irragionevolmente rigorosa, eccedente rispetto agli standard probatori propri del giudizio controfattuale, e negare, implicitamente, la possibilità di scrutinare giurisdizionalmente le inadempienze amministrative in materia ambientale, con ciò vanificando la portata cogente delle normative nazionali ed europee sulla qualità dell'aria.

5. *Brevi osservazioni conclusive.*

La sentenza torinese impone una riflessione critica sul ruolo attuale e potenziale del diritto penale nella tutela dell'ambiente urbano e della qualità dell'aria. Il principio di extrema ratio (c.d. toolbox approach) fondamento del diritto penale ambientale moderno, suggerisce che l'intervento punitivo sia giustificabile soltanto in presenza di lesioni ambientali gravi, irreversibili o connotate da condotte dolose o gravemente colpose. Tuttavia, l'inquinamento atmosferico urbano, come emerso nel caso di Torino, presenta caratteristiche che sfidano tale impostazione. Si tratta infatti di un fenomeno strutturale e cronico, non episodico né accidentale, frutto di una persistente inerzia istituzionale, prodotto da una pluralità di fattori e che produce effetti sanitari rilevanti e documentati, pur con un decorso subdolo, cumulativo e non immediatamente percepibile.

Il diritto penale, in Italia, pur non prevedendo una responsabilità oggettiva o collettiva per gli enti pubblici, non può rimanere completamente inerme di fronte a condotte omissive che violano precisi obblighi normativi, come quelli contenuti nel D. Lgs. 155/2010 e nella Legge Regionale della Regione Piemonte n. 43/2000. In tali casi, il diritto penale non dovrebbe operare come strumento eccezionale e sterile, ma come tutela sussidiaria effettiva, in grado di presidiare beni fondamentali quali la salute pubblica e l'ambiente.

Nel contesto sin qui descritto, il c.d. Processo Smog di Torino ha rappresentato una cartina di tornasole della difficoltà del sistema giuridico italiano nel trattare fenomeni ambientali complessi e diffusi. La sentenza, pur riconoscendo l'esistenza di un articolato quadro normativo in materia di qualità dell'aria, finisce per ricondurre le omissioni contestate alla sfera amministrativa, tracciando un confine netto tra discrezionalità decisionale e responsabilità penale. Tuttavia, tale distinzione rischia di frustrare il senso evolutivo del diritto ambientale, sempre più connesso ai principi di giustizia intergenerazionale, tutela della salute collettiva e responsabilità istituzionale multilivello.

Per colmare questa frattura tra norma e realtà, occorre quindi riflettere su alcuni aspetti quali: il potenziamento degli strumenti tecnici in grado di condurre ad una "misurabilità giuridicamente vincolante" del danno ambientale, integrando indicatori sanitari, epidemiologici e tossicologici che rendano valutabile la lesione in sede penale; l'attribuzione di una forza giuridicamente vincolante ai piani ambientali (come, ad esempio, il Piano Regionale di Risanamento della Qualità dell'Aria), riconoscendoli non come meri atti programmatori, ma come strumenti normativi vincolanti, la cui inosservanza può costituire fonte di responsabilità.

L'esito del c.d. Processo Smog di Torino – conclusosi definitivamente con la rinuncia al ricorso in appello da parte della Procura Generale, formalizzata all'udienza dell'8 maggio 2025 – rappresenta dunque un passaggio emblematico per lo stato del diritto penale ambientale in Italia. La mancata prosecuzione giudiziaria, successiva alla declaratoria di non luogo a procedere emessa dal Tribunale di Torino nei confronti dei sette amministratori imputati, appare deludente non solo per le sorprendenti motivazioni addotte, ma soprattutto per le implicazioni sistemiche che ne derivano.

Il caso di specie, infatti, mette in luce in modo nitido le gravi fragilità del quadro normativo nazionale a dieci anni dall'introduzione della L. 22 maggio 2025, n. 68, connotato, in particolare da una scarsa tassatività delle fattispecie penali in materia ambientale, da un eccessivo margine di discrezionalità caratterizzante le stesse, nonché dalla difficoltà di configurare in termini giuridicamente rilevanti le condotte omissive di natura politico-amministrativa in ambito ambientale.

Appare dunque evidente come questa vicenda processuale debba costituire un significativo momento di riflessione, volto ad un necessario ripensamento del sistema di tutela penale dell'ambiente. In tal senso, l'imminente recepimento della Direttiva (UE) 2024/1203, che impone agli Stati membri un rafforzamento degli strumenti penali per la repressione dei reati ambientali, rappresenta una grande opportunità. Sarà essenziale che il Legislatore italiano intervenga per colmare le lacune evidenziate, ridefinendo con maggiore chiarezza i contenuti precettivi delle norme penali in materia ambientale e delineando in modo ancora più definito le ipotesi di responsabilità in capo agli Enti pubblici territoriali competenti della tutela dell'ambiente, specie quando esse si traducono in danni sistemici e rilevanti per la salute pubblica.

VILLANI D., *Processo "Smog" di Torino: inquinamento ambientale colposo e la (in)sussistenza di una posizione di garanzia in capo agli amministratori locali*, in *Tutela Amb. Riv. Trim. dir. amb.*, 02/2025, p. 24.

doc. 05

Dalla dipendenza alla resilienza: come UE e Italia ripensano le filiere strategiche

di MICHELE VITIELLO

Sommario – 1. La regolamentazione delle materie critiche, dall'Europa all'Italia. – **2.** Il Regolamento (UE) 2024/1252 (Critical Raw Materials Act) e gli obiettivi europei al 2030. – **3.** L'attuazione italiana: dal D.L. 84/2024 (L. 115/2024). – **4.** Accettabilità sociale e pianificazione sostenibile delle attività estrattive.

Abstract – *La transizione ecologica e digitale ha accresciuto la dipendenza europea da materie prime critiche (CRM), spesso concentrate in Paesi extra-UE, generando vulnerabilità strategiche. Per affrontarle, l'UE ha adottato il Critical Raw Materials Act (2024), che stabilisce obiettivi vincolanti al 2030 e semplifica le procedure per progetti estrattivi e di riciclo sostenibili. L'Italia ha recepito rapidamente la normativa con il D.L. 84/2024, creando sportelli unici autorizzativi, un comitato tecnico nazionale e un piano di esplorazione geologica. Al centro vi è l'equilibrio tra sicurezza dell'approvvigionamento e sostenibilità ambientale e sociale, anche tramite il coinvolgimento delle comunità locali. L'intero impianto mira a rendere l'Europa resiliente nelle filiere critiche, conciliando competitività industriale e giustizia nella transizione.*

Key-words – Materie prime critiche; transizione ecologica; royalty; sostenibilità.

1. *La regolamentazione delle materie critiche, dall'Europa all'Italia.*

La transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio, che al contempo consenta adeguati livelli di competitività, ha accresciuto la dipendenza dalle materie prime critiche per l'energia: dai metalli rari per batterie e le turbine eoliche, alle terre rare per i magneti e i veicoli elettrici. L'Unione europea, che è tradizionalmente carente di molte di queste risorse, affronta oggi - come è evidente - un rischio principalmente strategico: il 98% delle terre rare e il 97% del litio utilizzati qui provengono infatti dalla sola Cina. Queste concentrazioni di forniture in pochi Paesi, se non in uno solo, espongono l'Unione a vulnerabilità geopolitiche e di mercato, come riconosciuto dalla Commissione UE fin dal 2011, con le liste delle CRM in continuo ampliamento (ad oggi 34 materiali). Di fronte a questa "trappola delle materie prime", l'Unione ha varato nel 2023-2024 un intervento normativo organico – il Critical Raw Materials Act – che è volto a garantire un approvvigionamento *sicuro* e *sostenibile* di tali input strategici per le filiere verde e digitale, transizioni solidamente interconnesse tra loro. In parallelo, alcuni Stati membri, e anche l'Italia, si sono attivati per recepire e attuare rapidamente le nuove disposizioni, considerandole di preminente interesse nazionale.

Questa introduzione è necessaria per comprendere appieno il contesto della discussione. Sul piano globale ed europeo emerge infatti una convergenza di fattori: da un lato l'urgenza climatica che spinge la domanda di tecnologie pulite (e dunque

di CRM), e allo stesso tempo nuove tensioni geopolitiche, guerre e rischi di protezionismo sulle risorse, dall'altro la necessità di conciliare accelerazione estrattiva con la tutela ambientale e sociale. Proprio questi aspetti emergono tra le principali preoccupazioni dei decisori energetici globali: il World Energy Council nel suo *Issues Monitor 2025*[1] rileva infatti che l'incertezza sulle commodity e sulle materie prime critiche è ai massimi livelli, mentre questioni come l'accettabilità sociale dei progetti e la circolarità delle risorse restano dei "punti ciechi" che meritano un'attenzione urgente. In altri termini, *"community pushback"* (opposizione delle comunità locali) e carenze nelle attività di riciclo possono rallentare la transizione energetica tanto quanto gli shock di prezzo delle materie prime. Questa consapevolezza ha guidato il taglio giuridico-sistemico delle nuove normative UE e nazionali, che cercano di armonizzare obiettivi industriali ed energetici con quelli ambientali e sociali.

2. *Il Regolamento (UE) 2024/1252 (Critical Raw Materials Act) e gli obiettivi europei al 2030.*

Il Critical Raw Materials Act (CRMA), adottato con il Regolamento (UE) 2024/1252 dell'11 aprile 2024, costituisce la risposta organica dell'UE alla sfida delle materie prime critiche. La norma istituisce un quadro per garantire un approvvigionamento sicuro e sostenibile di CRM, definendo innanzitutto quali di esse abbiano carattere "critico" e quali, in un sottoinsieme, siano "strategiche" per la duplice transizione verde e digitale, ma anche per settori come quello della difesa e quello dello spazio. Per queste materie prime strategiche, il Regolamento fissa precisi obiettivi da raggiungere entro il 2030 (art. 1 e 5). E in particolare, l'art. 5 CRMA stabilisce che, complessivamente, la capacità dell'Unione dovrà avvicinarsi ai seguenti obiettivi: 1) capacità mineraria sufficiente ad *estrarre* almeno il 10% del consumo annuale dell'UE per ciascuna materia prima strategica; 2) capacità industriale di *processare* almeno il 40% del consumo annuale UE di ogni materia prima strategica; 3) capacità di *riciclare* almeno il 25% del consumo annuale UE di ciascuna materia prima strategica, aumentando in modo significativo il recupero dai rifiuti; 4) diversificazione al fine di ridurre dipendenze esterne, per cui nessun Paese terzo dovrà fornire oltre il 65% del consumo annuale dell'Unione per ogni materia prima strategica.

Questi target vincolanti riflettono la volontà politica di costruire una resilienza europea lungo l'intera filiera, in particolare dopo aver sperimentato cosa vuol dire subire una dipendenza energetica nei confronti di un solo Paese, dopo che la Russia ha mosso guerra all'Ucraina: dall'estrazione in territorio UE (o in Paesi partner) fino al riciclo e al riuso, passando per la creazione di capacità di raffinazione domestica che oggi è molto bassa. Allo stesso tempo, il Regolamento riconosce realisticamente che l'Europa non sarà mai autosufficiente al 100% e dovrà continuare a importare gran parte del fabbisogno, ma mira a ridurre le dipendenze da monopoli di fatto e a diversificare le fonti globali - in un mix energetico ampio, che dovrebbe essere fondato sulla neutralità tecnologica e la razionalità scientifica - in ottica di

[1] *World Energy Council, World Energy Issues Monitor 2025; World Energy Trilemma Report 2024.*

mitigazione del rischio. Questa logica corrisponde alle indicazioni che secondo il World Energy Council costruiscono il punto di equilibrio tra accessibilità, sicurezza e sostenibilità ambientale, per la costruzione di quella che viene definita la Just Transition.

Oltre ai benchmark quantitativi, il CRMA introduce misure qualitative di semplificazione e sostegno per i progetti lungo la filiera delle CRM. In particolare, vengono definite le categorie di "Progetti strategici" in ambito estrattivo, di lavorazione, riciclo o sostituzione di materie prime strategiche. Questi progetti – sia sul territorio UE sia in Paesi terzi selezionati – godranno di procedure autorizzative accelerate e di supporto finanziario, a condizione di rispettare determinati criteri (art. 6). Tra i criteri per il riconoscimento come Progetto strategico vi sono: il contributo significativo alla sicurezza dell'approvvigionamento UE, la fattibilità tecnica entro tempi ragionevoli e l'attuazione sostenibile dal punto di vista ambientale e sociale. Su quest'ultimo punto, l'art. 6, comma 1, lett. c) richiede espressamente che il progetto adotti pratiche responsabili, *"comprensive del rispetto dei diritti umani e del coinvolgimento significativo delle comunità locali"*, minimizzando impatti ambientali e sociali avversi. Questa condizionalità evidenzia l'approccio integrato del CRMA: accelerare i progetti strategici sì, ma solo se sostenibili e socialmente accettabili, evitando di sacrificare gli standard ambientali o i diritti delle comunità a fronte dell'urgenza estrattiva. Tale considerazione rappresenta il punto centrale dell'evoluzione dell'Energy Trilemma nel 2025: la giustizia e l'equità sociale nel percorso, il contrasto alla povertà energetica e l'umanizzazione della transizione corrispondono alle principali novità che caratterizzano l'analisi.

Per i Progetti strategici riconosciuti, il Regolamento prevede benefici concreti sia sul fronte autorizzativo (i termini massimi per le procedure sono fissati a 24 mesi per i progetti minerari estrattivi e a 12 mesi per quelli di trasformazione o riciclo, salvo circostanze eccezionali, art. 7); sia sul fronte finanziario, perché i promotori di progetti strategici potranno richiedere un *supporto dedicato al finanziamento* tramite un apposito sottogruppo di lavoro con Banca Europea Investimenti, BERS, banche promozionali nazionali e altri enti (art. 16). Questo *"CRMA financing subgroup"* è immaginato come sportello unico per confezionare pacchetti di finanziamento completi, pubblici e privati, con particolare attenzione alle sinergie col programma Global Gateway per i progetti nei Paesi terzi. Gli ulteriori vantaggi previsti includono una maggiore visibilità istituzionale (con l'inclusione in una lista UE di progetti strategici, e report semestrali al riguardo) e un canale di dialogo privilegiato con la Commissione, per facilitare la risoluzione di ostacoli (artt. 7-8). In buona sostanza allora, lo status di progetto strategico UE funge da "certificazione" di qualità e allineamento alle priorità europee, utile anche per richiamare investimenti e stipulare contratti di fornitura di lungo termine con acquirenti europei.

Infine, un pilastro chiave del CRMA è la governance centralizzata e collaborativa a livello UE. Il Regolamento istituisce a tale scopo l'European Critical Raw Materials Board (art. 35), che riunisce i rappresentanti degli Stati membri e della Commissione, con il coinvolgimento come osservatori di soggetti chiave (per es. il Parlamento Europeo). Il Board ha compiti di coordinamento strategico come, ad esempio, monitorare i progressi verso gli obiettivi al 2030, valutare l'adeguatezza delle misure e suggerire eventuali correttivi. Per svolgere in modo efficace tali

compiti, il Board può articolarsi in sottogruppi tematici, tra cui anche un sottogruppo sulla "public acceptance" e uno sulla "circularity, resource efficiency and substitution". A parere di chi scrive la presenza di questi due sottogruppi è di particolare rilievo: denota infatti la consapevolezza - come detto in precedenza - che il successo della strategia sulle materie prime, e in generale della transizione tecnologica, non dipende solo dalle quantità estratte o dal numero di impianti autorizzati, ma anche e soprattutto dal coinvolgimento delle comunità nei processi e dal rafforzamento dell'economia circolare. Il Board, pur con funzioni consultive non vincolanti, agirà dunque da cabina di regia per assicurare coerenza tra le politiche nazionali e gli obiettivi comuni, condividendo *buone prassi* e informazioni (ad es. tramite una dashboard centralizzato dei rischi di approvvigionamento). In caso di ritardi o insufficienze generalizzate nei progressi, il Board e la Commissione potranno valutare misure aggiuntive o correttive a livello UE. Si tratta quindi di un meccanismo di vigilanza collettiva sul modello di analoghi organi settoriali.

Il CRMA configura quindi un approccio sistemico europeo: fissa target quantitativi vincolanti, istituisce processi facilitati per progetti strategici meritevoli e crea una governance comune per monitorare e guidare l'implementazione. L'obiettivo finale è duplice: da un lato, colmare il *gap* industriale dell'UE nelle filiere critiche, troppo spesso limitate alle fasi a basso valore aggiunto, e dall'altro, farlo in modo compatibile con gli standard ambientali e sociali europei. Il CRMA, integrato con altri strumenti, mira proprio a bilanciare queste esigenze, riconoscendo che transizione ecologica ed autonomia strategica possono procedere di pari passo.

3. *L'attuazione italiana: dal D.L. 84/2024 (L. 115/2024).*

L'Italia a dire il vero è stata tra i primi Paesi UE a muoversi per dare attuazione interna al nuovo quadro europeo sulle materie prime critiche. Già prima dell'adozione finale del CRMA, il Governo italiano aveva emanato il Decreto-Legge 25 giugno 2024, n. 84 – denominato "Disposizioni urgenti sulle materie prime critiche di interesse strategico" – convertito con modificazioni nella Legge 8 agosto 2024, n. 115. Questo provvedimento, concepito in coordinamento con il percorso normativo comunitario, mira espressamente a *"dare pronta esecuzione"* al Regolamento (UE) 2024/1252, costruendo una governance nazionale per assicurare un approvvigionamento sicuro e sostenibile delle materie prime critiche strategiche. In altri termini, il D.L. 84/2024 ha funzione anticipatoria e complementare rispetto al CRMA: istituisce sin da subito strutture e procedure nazionali coerenti con quelle europee, per consentire all'Italia di trarre vantaggio dalle opportunità offerte (principalmente progetti strategici e fondi) e nel contempo raggiungere gli obiettivi comuni.

L'art. 1 definisce l'ambito di applicazione e le finalità: riconoscendo il *"preminente interesse nazionale"* nel garantire l'approvvigionamento di CRM strategiche, si stabiliscono criteri uniformi per la pronta realizzazione dei progetti strategici di estrazione, trasformazione o riciclo sul territorio nazionale. Queste disposizioni sono qualificate come principi fondamentali di riforma economico-sociale, applicabili anche alle Regioni a statuto speciale e Province autonome, data la loro rilevanza strategica unitaria. Già questo inciso segnala l'intenzione particolare

di vincolare il livello regionale a politiche coordinate sulle CRM, superando le frammentazioni normative che ci caratterizzano: un aspetto cruciale - come noto - poiché in Italia la materia mineraria e ambientale vede competenze concorrenti tra Stato e Regioni.

L'art. 2 disciplina il riconoscimento nazionale dei progetti strategici di estrazione, trasformazione o riciclo di materie prime critiche. Si prevede infatti una procedura accelerata: una volta che un progetto ottiene anche il riconoscimento europeo come strategico da parte della Commissione UE, scatta automaticamente la qualifica di opera di pubblica utilità, indifferibile e urgente, facilitando espropri e autorizzazioni. È una procedura analoga a quella prevista per le opere del PNRR, con una forte compressione dei tempi e una centralizzazione delle decisioni.

Gli artt. 3, 4 e 5 istituiscono poi tre "sportelli unici" per le autorizzazioni rispettivamente dei progetti di estrazione (art. 3), di riciclo (art. 4) e di trasformazione (raffinazione) di materie critiche (art. 5). In dettaglio, l'art. 3 crea presso il MASE un *Punto unico di contatto* per i titoli abilitativi dei progetti strategici di estrazione mineraria. Questo sportello dovrà coordinare tutte le autorizzazioni necessarie fissando un tempo massimo di 18 mesi per il rilascio delle stesse, salvo eventuali proroghe per motivi qualificati. Vengono previste poi anche deroghe urbanistiche ed espropriative. L'art. 4, in modo analogo, istituisce presso il MASE un Punto unico di contatto per le autorizzazioni dei progetti strategici di riciclaggio di CRM, fissando un termine più breve, di 10 mesi, per il procedimento autorizzativo integrato. L'art. 5, infine, individua nel MIMIT il Punto unico nazionale per i progetti di trasformazione/raffinazione di materie critiche, anch'esso con termini massimi di 10 mesi, ridotti a 8 mesi in alcuni casi, per l'iter autorizzativo, prorogabili soltanto eccezionalmente di ulteriori 3 mesi.

L'art. 6 istituisce poi presso il MIMIT il Comitato Tecnico Permanente Materie Prime Critiche e Strategiche, come organo di coordinamento e monitoraggio delle filiere di approvvigionamento. Il Comitato è infatti incaricato di redigere un Piano nazionale delle materie prime critiche, da sottoporre per l'approvazione al CITE. È composto da rappresentanti di diverse amministrazioni oltre a membri designati dalla Conferenza Unificata (quindi rappresentanti di Regioni ed enti locali). Ciò assicura un coinvolgimento anche degli enti territoriali nella pianificazione strategica, fondamentale per affrontare temi di competenza concorrente. Questo Piano nazionale ha il compito di delineare strategie e azioni per rafforzare le catene del valore delle CRM, in linea con gli obiettivi europei ma adattate alle specificità nazionali, ad esempio individuando i giacimenti prioritari, i fabbisogni industriali interni, le infrastrutture critiche, etc...

L'art. 7 interviene invece sul tema cruciale dell'esplorazione geologica: per velocizzare la scoperta di nuovi giacimenti di materie strategiche, si esclude l'applicazione della verifica di assoggettabilità a VIA e della valutazione di incidenza ambientale per i permessi di ricerca relativi a CRM strategiche, *purché* la ricerca duri al massimo 2 anni e si svolga con metodologie non invasive indicate dalla norma. In altri termini, le prospezioni minerarie temporanee di modesta entità vengono esentate da alcune procedure ambientali preliminari. Resta ferma naturalmente la vigilanza ambientale da parte di enti pubblici (come Regioni, ISPRA, Soprintendenze) che possono sospendere le attività non conformi. Questa misura

mira a superare uno dei principali colli di bottiglia iniziali, ossia la carente conoscenza del sottosuolo nazionale.

L'art. 8 introduce un meccanismo di royalty nazionale sui progetti estrattivi strategici: ai titolari di concessioni minerarie per progetti dichiarati strategici viene imposto di versare allo Stato una quota tra il 5% e il 7% del valore del prodotto estratto. Gli introiti di questo contributo saranno ripartiti tra Stato e Regione ospitante, nel caso di progetti a terraferma, mentre andranno interamente allo Stato per quelli in mare. Le modalità attuative – incluse le percentuali precise e i criteri di riparto – sono poi stabilite da un decreto del MEF. Le somme raccolte confluiscono in un apposito Fondo nazionale del Made in Italy, utile per investimenti nelle materie prime critiche, e destinato a sostenere ulteriori progetti nella filiera.

L'art. 9 promuove l'estrazione di risorse da rifiuti estrattivi e miniere abbandonate – un concetto di *mining waste recovery* che rientra nel paradigma dell'"urban mining". Viene estesa la normativa mineraria (R.D. 1443/1927) anche ai titoli abilitativi relativi a depositi minerari chiusi o abbandonati, consentendo di rilasciare permessi per recuperare materiali critici residui in vecchie miniere. Inoltre, si prevede l'elaborazione di un Piano di recupero di materie prime dai rifiuti minerari storici, invitando i concessionari di siti dismessi a presentarne uno per poter riattivare l'attività estrattiva sui cumuli di scarto, previa la dimostrazione della sostenibilità economica e ambientale, e la coerenza col piano di bonifica eventualmente in corso. Questa innovazione normativa incentiva certamente lo sfruttamento di giacimenti secondari, perché molti siti minerari dismessi contengono ancora percentuali di metalli, ora di valore, che all'epoca non erano economicamente recuperabili.

L'art. 10 affida poi a ISPRA il compito di elaborare un Programma Nazionale di Esplorazione per materie prime critiche. Questo costituirà la pianificazione delle attività di prospezione geologico-mineraria sul territorio nazionale, indicando aree prioritarie, metodologie e obiettivi. Contestualmente, l'art. 10 prevede l'aggiornamento e la pubblicazione della Carta mineraria nazionale (mappa dei giacimenti) e fissa obiettivi intermedi e finali per l'attuazione del Programma di esplorazione, con la previsione di revoca dei finanziamenti ISPRA in caso di inadempimento.

L'art. 11 assegna poi al MIMIT la responsabilità del monitoraggio delle catene del valore strategiche, della misurazione del fabbisogno nazionale di materie critiche e della conduzione di prove di stress sulle filiere. Inoltre, istituisce formalmente il Registro nazionale delle aziende strategiche, che è un elenco delle imprese operanti in settori strategici per le materie prime (raffinerie di metalli rari, fabbriche di magneti, produttori di batterie, solo per citare alcuni esempi.). Questa banca dati permetterà di sapere "chi fa cosa" nella filiera interna e di avere riferimenti per eventuali interventi di supporto o salvaguardia.

L'art. 12 infine stabilisce che le controversie relative ai procedimenti per il riconoscimento o il rilascio dei titoli abilitativi dei progetti strategici seguiranno il rito accelerato dei giudizi amministrativi previsto per le opere finanziate dal PNRR. Ciò significa una riduzione dei tempi processuali e una competenza in primo e unico grado al Consiglio di Stato per eventuali ricorsi, scongiurando lunghe battaglie legali che potrebbero frenare i progetti strategici. Un aspetto non secondario considerata la litigiosità che spesso accompagna i grandi progetti infrastrutturali in Italia.

Completano il quadro normativo varie iniziative di sostegno finanziario e di coordinamento normativo. L'art. 13 modifica, ad esempio, la disciplina del Fondo nazionale del Made in Italy, estendendone l'operatività al sostegno di attività di estrazione e trasformazione di materie critiche. Inoltre, consente a INVIMIT S.p.A. di creare fondi ad hoc per investire in immobili e strumenti finanziari di filiere strategiche collegate alle materie critiche. Lo scopo è quello di mobilitare capitale pubblico e privato nel rafforzamento di settori strategici, anche tramite la leva immobiliare, ad esempio riconvertendo siti industriali in hub di riciclo.

L'art. 14 interviene poi sulla normativa già esistente che assoggetta ad obbligo di notifica preventiva al MIMIT e MAECI le esportazioni di materie prime critiche. Si istituisce presso il MAECI un tavolo permanente per monitorare il commercio dei rottami ferrosi e di altre CRM, con il compito di valutare e promuovere eventuali misure di salvaguardia compatibili con il diritto UE/WTO. Questo consente di prevenire carenze di materiali riciclabili cruciali e di reagire tempestivamente alle distorsioni di mercato, con la costruzione di una supply-chain che eviti di disperdere risorse all'esterno.

Durante l'esame parlamentare è stato poi aggiunto l'art. 14-bis, che autorizza l'approvvigionamento (e quindi presumibilmente lo sviluppo) di materie prime per le filiere del Made in Italy non incluse nel regolamento europeo. In pratica, il CITE – su proposta del Comitato tecnico e sentita la Conferenza Stato-Regioni – potrà individuare progetti minerari di interesse strategico nazionale anche riguardanti materie prime oggi *non* presenti nella lista UE, qualora rilevanti per fabbisogni italiani. A tali progetti "nazionali" si applicano comunque le stesse procedure accelerate e garanzie previste dal D.L. 84/2024, inclusi i termini autorizzativi e il potere sostitutivo statale in caso di inerzia regionale. Questa clausola di flessibilità permette all'Italia di andare oltre le definizioni europee di CRM, qualora emergano peculiari esigenze domestiche, definendo certamente un segnale di attenzione alle filiere strategiche italiane, che potrebbero dipendere da materie prime non classificate formalmente come "critiche" a livello UE.

L'art. 15 aggiorna le funzioni del CITE prevedendo che approvi il Programma nazionale di esplorazione di cui sopra e che sia l'organo deputato a valutare lo status di progetto strategico per estrazione, trasformazione o riciclo di materie prime. L'art. 16 dispone il rifinanziamento di un'importante dotazione finanziaria (2 miliardi e 525 milioni) per operazioni su società strategiche come acquisizioni di partecipazioni. Si tratta di risorse che il MEF potrà utilizzare per sostenere imprese ritenute strategiche nelle filiere critiche, ad esempio intervenendo nel capitale di società minerarie o metallurgiche di interesse nazionale per evitare passaggi di proprietà indesiderati (strumento simile a un "Golden Power" finanziario). Tali società partecipate dal MEF saranno esentate da alcuni vincoli del testo unico sulle società pubbliche, per garantirne agilità operativa. Infine, l'art. 17 fissa l'entrata in vigore immediata (dal 26 giugno 2024) e conferma che il decreto, come modificato in sede di conversione, è pienamente vigente.

Nel complesso, la normativa italiana di recepimento si caratterizza per un approccio estremamente proattivo e completo. Il D.L. 84/2024 anticipa molti meccanismi del CRMA come sportelli unici, criteri progetti strategici, monitoraggi e stress test, il piano di esplorazione, e aggiunge misure originali quali la royalty

nazionale, il fondo investimenti, il tavolo rottami e i progetti strategici "Made in Italy". Questo offre all'Italia strumenti avanzati per competere nella corsa europea alle risorse critiche e per trarre vantaggio dalle opportunità finanziarie collegate. È da notare allora che l'Italia, con questo decreto, ha probabilmente *prefigurato* molte azioni necessarie a centrare i target 2030 del CRMA: basti pensare all'obiettivo del 10% di estrazione interna UE – per l'Italia ciò significa sviluppare nuovi giacimenti di litio, di nickel, di terre rare in Sardegna, ecc. – tutti progetti che senza riforme normative sarebbero stati invece improbabili.

4. *Accettabilità sociale e pianificazione sostenibile delle attività estrattive.*

L'altro grande tema è, come visto, la *social license to operate*, ossia l'insieme di consenso sociale e sostenibilità ambientale che consente ad un progetto estrattivo o industriale di legittimarsi sul territorio. Storicamente in Europa - e ancor più in Italia - i progetti minerari o impiantistici di una certa dimensione incontrano spesso l'opposizione di comunità locali preoccupate per gli impatti ambientali, paesaggistici o sanitari. Oggi, paradossalmente, si rischia che l'urgenza di approvvigionare materie prime per la transizione ecologica si scontri con opposizioni locali di radicata cultura *NIMBY*. Per questo, le norme devono trovare un equilibrio tra lo snellire le procedure, per evitare che pochi contrari blocchino tutto, garantire adeguate tutele ambientali, e agevolare l'informazione e la partecipazione al fine di evitare conflitti dannosi.

Il CRMA include esplicitamente criteri di sostenibilità e responsabilità sociale per i progetti strategici, richiedendo *meaningful engagement* con le comunità locali, e mitigazione degli impatti. Inoltre, come visto, istituisce il sottogruppo "public acceptance" nel Board. Questo indica che l'UE è consapevole del problema: senza consenso sociale, i progetti non vedranno mai la luce, indipendentemente dalle semplificazioni normative, perché la transizione cammina sulle gambe delle persone. Del resto, la letteratura e l'esperienza comparata da altri Paesi europei - come la Francia - mostrano che strumenti come gli accordi volontari con le comunità o il coinvolgimento degli enti locali nella governance dei progetti (ad es. partecipazione azionaria dei Comuni in certe miniere o impianti) possono aumentare l'accettabilità delle opere.

Nonostante queste misure la sfida dei territori però non è banale. Il WEC Issues Monitor 2025 osserva che *"social license e circular economy sono i punti ciechi da affrontare"* e che la spinta delle comunità contro certi progetti può rallentare la transizione quanto i prezzi delle commodity. Ciò implica che legislatori e governo dovranno proseguire su questo sentiero: ad esempio l'Italia potrebbe sviluppare linee guida per il dialogo territoriale sui progetti CRM, o prevedere meccanismi di compensazione ambientale robusti, come rimboschimenti, fondi per lo sviluppo locale alternativo a fine miniera, ecc... Il Board CRMA potrebbe allora fungere da sede di confronto: nel sottogruppo Public Acceptance magari si analizzeranno casi concreti per estrarne insegnamenti replicabili. Ma da un punto di vista normativo, si potrebbe pensare a introdurre criteri premianti nelle call UE per progetti che presentino piani di engagement comunitario particolarmente solidi.

In conclusione, quindi, i nuovi strumenti normativi riconoscono che la sostenibilità ambientale e sociale non è un optional, ma parte integrante della sicurezza delle materie prime. Come evidenziato dal World Energy Trilemma 2024, il concetto di Energy Security oggi si è ampliato includendo anche le dipendenze da risorse critiche e le minacce emergenti, mentre la Environmental Sustainability delle politiche energetiche incorpora principi di circolarità e di licenza sociale ad operare. Ciò significa che una filiera di materie prime critiche non potrà dirsi veramente sicura se non sarà anche sostenibile e accettata dalla società. L'apparato normativo UE-Italia del 2024 cerca proprio questa quadratura del cerchio: garantire accesso alle risorse per l'industria energetica del futuro, ma farlo con il consenso delle comunità e rispettando i limiti naturali. Si tratta di un equilibrio delicato, che richiederà fine-tuning continuo e soprattutto dialogo con tutti gli stakeholder.

VITIELLO M., *Dalla dipendenza alla resilienza: come UE e Italia ripensano le filiere strategiche*, in *Tutela Amb. Riv. Trim. dir. amb.*, 02/2025, p. 32.

Tutela Ambientale | rivista trimestrale di diritto ambientale





INTERPELLI AMBIENTALI

Sezione 2

(A cura della Redazione)

Valutazioni ed autorizzazioni ambientali • pag. **45**
Bonifiche • pag. **48**
Economia circolare • pag. **51**

L'**articolo 27** del **decreto-legge n. 77 del 31 maggio 2021** ha introdotto, all'**articolo 3-*septies*** del **D.lgs. n. 152/2006**, l'istituto dell'**interpello in materia ambientale**, che consente di inoltrare al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) istanze di ordine generale sull'applicazione della normativa statale in materia ambientale. Una possibilità riconosciuta a Regioni, Province autonome di Trento e Bolzano, Province, Città metropolitane, Comuni, associazioni di categoria rappresentate nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale o presenti in almeno cinque regioni o province autonome. Le istanze dovranno essere presentate, ai fini dell'esame delle direzioni competenti, unicamente dal legale rappresentante dell'Ente o associazione richiedente.

Art. 3-*septies* "Interpello in materia ambientale" D.lgs. n. 152/2006. – 1. *Le regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano, le province, le città metropolitane, i comuni, le associazioni di categoria rappresentate nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, le associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale e quelle presenti in almeno cinque regioni o province autonome di Trento e Bolzano, possono inviare al Ministero della transizione ecologica ((...)) istanze di ordine generale sull'applicazione della normativa statale in materia ambientale. La risposta alle istanze deve essere data entro novanta giorni dalla data della loro presentazione. Le indicazioni fornite nelle risposte alle istanze di cui al presente comma costituiscono criteri interpretativi per l'esercizio delle attività di competenza delle pubbliche amministrazioni in materia ambientale, ((salva rettifica)) della soluzione interpretativa da parte dell'amministrazione con efficacia limitata ai comportamenti futuri dell'istante. Resta salvo l'obbligo di ottenere gli atti di consenso, comunque denominati, prescritti dalla vigente normativa. Nel caso in cui l'istanza sia formulata da più soggetti e riguardi la stessa questione o questioni analoghe tra loro, il Ministero della transizione ecologica può fornire un'unica risposta.*

2. *Il Ministero della transizione ecologica, in conformità all'articolo 3-sexies del presente decreto e al decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195, pubblica senza indugio le risposte fornite alle istanze di cui al presente articolo nell'ambito della sezione "Informazioni ambientali" del proprio sito internet istituzionale di cui all'articolo 40 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, previo oscuramento dei dati comunque coperti da riservatezza, nel rispetto del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.*

3. *La presentazione delle istanze di cui al comma 1 non ha effetto sulle scadenze previste dalle norme ambientali, né sulla decorrenza dei termini di decadenza e non comporta interruzione o sospensione dei termini di prescrizione.*

Interp. 1 • Interpello prot. n. 63269 del 3/04/2025| Risposta prot. n. 115870 del 18/06/2025
[Valutazioni ed autorizzazioni ambientali]

- **Ente interpellante**: Provincia di Padova.
- **Quesito**: con il presente interpello, la Provincia di Padova ha sottoposto al MASE un quesito interpretativo volto a chiarire l'ambito di applicazione del punto 6, lettera a), dell'Allegato IV alla Parte Seconda del D.Lgs. 152/2006, riguardante la verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale (VIA) per gli impianti dell'industria della gomma e delle materie plastiche. In particolare, la norma dispone che sono soggetti a verifica i progetti relativi alla "fabbricazione e trattamento di prodotti a base di elastomeri con almeno 25.000 tonnellate/anno di materie prime lavorate". L'interpello nasce dalla necessità di chiarire due aspetti distinti ma tra loro connessi: da un lato, la corretta interpretazione dell'espressione "prodotti a base di elastomeri", e dall'altro, il significato da attribuire al requisito quantitativo delle 25.000 tonnellate/anno di materie prime lavorate. La Provincia sottolinea che nella prassi emergono approcci non uniformi da parte delle amministrazioni competenti, con il rischio di generare disparità di trattamento tra territori e tra imprese operanti nel medesimo settore produttivo. Per quanto riguarda la prima questione, la Provincia ritiene che l'espressione "a base di elastomeri" debba essere interpretata secondo il significato tecnico correntemente adottato in ambito scientifico e normativo, ovvero "costituito principalmente da elastomeri", con una composizione almeno superiore al 50%. L'utilizzo generico e non qualificato della locuzione rischia, infatti, di generare interpretazioni soggettive da parte degli operatori o degli enti istruttori, con conseguente incertezza nell'applicazione della norma. Sul secondo punto, viene evidenziato che non è chiaro se il limite quantitativo delle 25.000 tonnellate/anno debba essere riferito all'intera produzione di materie prime lavorate dallo stabilimento o esclusivamente alla quota effettivamente impiegata per la fabbricazione dei prodotti a base di elastomeri. Secondo la Provincia, appare più coerente con la ratio della norma – e con le direttive europee da cui essa deriva – interpretare tale soglia come riferita solo alle materie prime impiegate nella produzione dei prodotti effettivamente "a base di elastomeri", e non all'intera produzione complessiva dell'impianto, che può includere anche articoli di natura diversa (ad esempio materie plastiche non elastomeriche). In conclusione, la Provincia di Padova ritiene che la verifica di assoggettabilità a VIA ai sensi del punto 6, lett. a), dell'Allegato IV debba essere richiesta solo per gli stabilimenti che lavorano oltre 25.000 tonnellate all'anno di materie prime destinate alla produzione di prodotti composti in prevalenza da elastomeri. La richiesta di chiarimento è motivata anche dall'esigenza di assicurare una uniforme applicazione della norma su tutto il territorio nazionale, evitando difformità procedurali che possano generare aggravi istruttori e disparità concorrenziali tra operatori del settore.
- **Risposta del MASE:** con nota prot. n. 115870 del 18 giugno 2025, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ha fornito il proprio riscontro all'interpello trasmesso dalla Provincia di Padova in merito all'interpretazione

del punto 6, lettera a), dell'Allegato IV alla Parte Seconda del D.Lgs. 152/2006, concernente la procedura di verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale (VIA) per gli impianti dell'industria della gomma e delle materie plastiche. In particolare, la Provincia aveva richiesto chiarimenti su due aspetti: da un lato, il significato da attribuire alla locuzione "prodotti a base di elastomeri", e dall'altro, il modo corretto di calcolare il parametro delle "25.000 tonnellate/anno di materie prime lavorate". Sul primo punto, relativo alla nozione di "prodotti a base di elastomeri", il Ministero ha osservato che la norma in esame non specifica in modo quantitativo cosa debba intendersi per "a base di". Mancando dunque un parametro tecnico univoco e normativamente definito, occorre fare riferimento all'impostazione sistematica della normativa ambientale e, in particolare, al principio di precauzione, il quale impone che, in presenza di incertezza scientifica circa i potenziali impatti ambientali di una determinata attività, si debba optare per l'interpretazione più cautelativa. Applicando tale principio, il Ministero ha chiarito che la presenza di elastomeri anche in quantità non prevalente in un prodotto è di per sé sufficiente a far rientrare quest'ultimo nell'ambito di applicazione della norma. Di conseguenza, l'obbligo di verifica di assoggettabilità a VIA si applica anche a stabilimenti che trattano prodotti contenenti elastomeri in modo non esclusivo o non predominante, purché sia superata la soglia quantitativa di lavorazione. Quanto al secondo quesito, il Ministero ha condiviso l'impostazione proposta dalla Provincia di Padova, secondo cui il limite delle 25.000 tonnellate/anno deve essere calcolato con riferimento alle sole materie prime utilizzate per la produzione dei prodotti a base di elastomeri, e non all'intero volume di produzione dello stabilimento. Tale lettura è ritenuta conforme sia al tenore letterale della disposizione, che fa riferimento ai "prodotti a base di elastomeri", sia alla ratio della disciplina, che mira a valutare gli impatti ambientali connessi a specifiche tipologie produttive, e non a qualunque attività genericamente connessa all'industria delle materie plastiche. Il Ministero ha quindi confermato che l'obbligo di procedura scatta solo qualora il quantitativo annuo di materie prime destinate alla produzione di tali specifici prodotti superi la soglia prevista dalla norma. In conclusione, il MASE ha adottato un'interpretazione ispirata a criteri di cautela e coerenza sistematica, confermando che la procedura di verifica di assoggettabilità a VIA deve essere attivata per tutti i progetti che comportano la produzione o il trattamento di prodotti contenenti elastomeri – anche non in via esclusiva – qualora le materie prime utilizzate a tal fine superino la soglia delle 25.000 tonnellate annue. Questa lettura intende garantire un'effettiva tutela dell'ambiente, evitando che lacune definitorie possano tradursi in elusioni degli obblighi di valutazione preventiva.

Interp. 2 • Interpello prot. n. 42147 del 6/03/2025| Risposta prot. n. 115870 del 11/06/2025
[Valutazioni ed autorizzazioni ambientali]

- **Ente interpellante**: Città metropolitana di Milano.
- **Quesito**: con il presente interpello, la Città Metropolitana di Milano ha sottoposto al MASE un quesito interpretativo relativo all'ambito di applicazione dell'art. 110 del D.Lgs. 152/2006, con riferimento alla gestione dei

fanghi provenienti da altri impianti di depurazione, quando il trattamento avvenga all'interno di impianti già autorizzati per la gestione dei rifiuti ai sensi dell'art. 208 del medesimo decreto. La questione nasce da una situazione concreta in cui un impianto di depurazione, autorizzato sia allo scarico delle acque reflue urbane (art. 124) sia al trattamento di rifiuti (R13, R3, R1 e D8), intende trattare, insieme ad altre matrici organiche, anche fanghi provenienti da terzi, ai sensi della deroga prevista dall'art. 110, comma 3, del Testo Unico Ambientale. L'elemento problematico riguarda il fatto che l'impianto in questione utilizza sezioni impiantistiche comuni per tutte le lavorazioni e non dispone di comparti dedicati esclusivamente al trattamento dei fanghi. Tale configurazione comporta una commistione inevitabile, già nelle fasi iniziali, tra fanghi di depurazione e altre tipologie di rifiuti organici trattati in impianto. In assenza di separazione fisica e gestionale tra le diverse filiere di trattamento, si pone quindi il dubbio se la deroga prevista dall'art. 110 possa ancora ritenersi applicabile, oppure se tale commistione ne faccia venire meno i presupposti. Un secondo punto dell'interpello riguarda la corretta modalità di computo delle quantità trattate in relazione alle soglie previste per le categorie IPPC 5.3.a e 5.3.b. In particolare, la Città Metropolitana chiede se, in presenza di una miscela di fanghi e rifiuti organici, i quantitativi debbano essere considerati in modo cumulativo per la verifica del superamento delle soglie rilevanti ai fini dell'assoggettamento ad autorizzazione integrata ambientale (AIA). L'istanza mira, dunque, a ottenere dal Ministero un orientamento chiaro e univoco sull'applicabilità della deroga di cui all'art. 110 in contesti impiantistici complessi, nonché sulla corretta lettura dei criteri quantitativi da applicare per l'inquadramento degli impianti nella disciplina IPPC. Il chiarimento richiesto si inserisce nell'esigenza di garantire una gestione coerente delle autorizzazioni, una regolarità nei controlli e un'applicazione uniforme della normativa ambientale.

- **Risposta del MASE:** con nota del 10 giugno 2025, il MASE ha fornito chiarimenti interpretativi in merito alla possibilità, per un impianto di depurazione delle acque reflue urbane, di ricevere e trattare fanghi provenienti da altri impianti in regime di deroga, ai sensi dell'art. 110, comma 3, lett. c), del D.Lgs. 152/2006, anche quando tali fanghi vengano miscelati con altri rifiuti sin dalle fasi iniziali del processo, e all'eventuale necessità di sommare tali quantitativi per la verifica delle soglie IPPC (Allegato VIII, Parte II del medesimo decreto). Dopo aver richiamato il quadro normativo di riferimento e i pareri tecnici delle Direzioni competenti (Economia Circolare, Uso del Suolo e ISPRA), il Ministero ha innanzitutto chiarito che l'art. 110, comma 1, vieta l'utilizzo degli impianti di trattamento delle acque reflue urbane per lo smaltimento di rifiuti, salvo le deroghe previste ai commi 2 e 3. In particolare, il comma 3 consente al gestore del servizio idrico integrato di accettare alcuni materiali specifici (tra cui fanghi da altri impianti) previa comunicazione all'autorità competente per lo scarico, a condizione che il trattamento presso l'impianto ricevente sia tecnicamente o economicamente giustificato, e che i materiali provengano dal medesimo ATO o da altro ATO sprovvisto di impianti adeguati. Il Ministero ha ribadito, sulla scorta di precedenti interpretazioni e di

recenti pronunce giurisprudenziali (es. Consiglio di Stato, sent. n. 1064/2025), che i fanghi possono essere conferiti in regime di deroga solo se non ancora sottoposti a trattamento completo: in tal caso, infatti, non sono ancora qualificabili come rifiuti ai sensi dell'art. 127 del D.Lgs. 152/2006. Diversamente, se il trattamento è stato ultimato presso l'impianto di origine, i fanghi vanno considerati a tutti gli effetti rifiuti e il loro ulteriore trattamento è soggetto alla disciplina ordinaria sullo smaltimento o recupero, inclusa l'eventuale necessità di AIA. Con riferimento al computo dei quantitativi ai fini dell'applicazione delle soglie di capacità previste per le categorie IPPC 5.3.a e 5.3.b, il MASE ha chiarito che i fanghi non ancora trattati, accolti in regime di deroga, non devono essere sommati ai rifiuti trattati provenienti da terzi ai fini del calcolo delle soglie rilevanti. Al contrario, i fanghi già sottoposti a trattamento completo devono essere considerati rifiuti e quindi inclusi nel computo cumulativo per la verifica del superamento delle soglie IPPC. In sintesi, il Ministero ha confermato che un impianto autorizzato ai sensi della Parte IV e dell'art. 124 del D.Lgs. 152/2006 può ricevere fanghi da altri depuratori in regime di deroga, purché questi non siano ancora trattati e la loro gestione rispetti le condizioni tecniche dell'art. 110, comma 3, lett. c). Tuttavia, laddove si tratti di fanghi già divenuti rifiuti, essi devono essere trattati secondo le regole generali, e i relativi quantitativi rilevano ai fini IPPC.

Interp. 3 • Interpello prot. n. 63942 del 4/04/2025 | Risposta prot. n. 98956 del 23/05/2025
[Bonifiche]

- **Ente interpellante**: Provincia di Viterbo.
- **Quesito:** il presente quesito è posto al fine di richiedere chiarimenti interpretativi in merito all'interpretazione dell'art. 243, co. 3 del D. Lgs. n. 152/2006 che disciplina la gestione delle acque emunte dalle falde sotterranee nell'ambito di interventi di bonifica. In particolare, il comma 3 dispone che l'immissione di acque emunte in corpi idrici superficiali o in fognatura deve avvenire previo trattamento depurativo da effettuare presso un apposito impianto di trattamento delle acque di falda o presso gli impianti di trattamento delle acque reflue industriali esistenti e in esercizio in loco. La locuzione "e in esercizio in loco" potrebbe essere interpretata nel senso di imporre, pur in presenza di idonei impianti depurativi esterni collegabili tramite un sistema stabile di collettamento, un ulteriore trattamento delle acque emunte mediante un impianto depurativo realizzato necessariamente all'interno del sito oggetto di bonifica. Tale interpretazione, però, potrebbe comportare degli aggravi procedimentali che contrasterebbero con la necessità di agevolare i processi di risanamento ambientale. L'interpello è stato posto per chiarire univocamente la portata della disposizione e confermare la correttezza dell'interpretazione secondo cui l'immissione di acque emunte nei corpi idrici superficiali o in fognatura possa avvenire, certamente previo trattamento in impianti depurativi idonei, ma che non siano necessariamente realizzati all'interno dei siti oggetto di bonifica. In tal modo si chiarirebbe definitivamente la possibilità di trattare le acque emunte anche in impianti depurativi idonei, esterni al sito, senza dover

necessariamente predisporre un impianto di trattamento all'interno del sito oggetto di bonifica.

- **Risposta del MASE:** il Ministero ha affermato che l'interpretazione letterale e sistematica dell'art. 243 del D.Lgs. n. 152/2006 non consente di ritenere che gli impianti di trattamento delle acque emunte debbano necessariamente essere realizzati all'interno dei siti oggetto di bonifica. In altri termini, si ritiene che la locuzione "in loco" riferita agli impianti di trattamento delle acque reflue industriali e in esercizio non possa assumere il medesimo significato della locuzione "nel sito". La nozione di "sito", infatti, è una nozione tipica della normativa in materia di bonifica [art. 240, comma 1, lett. a)], sicché, qualora il Legislatore avesse effettivamente voluto che gli impianti di trattamento delle acque emunte fossero localizzati nel medesimo sito di bonifica, avrebbe utilizzato la nozione di sito prevista dal Titolo V. Alla locuzione "in loco" deve, pertanto, attribuirsi un diverso significato (letteralmente "nel luogo") non necessariamente coincidente con la locuzione "nel sito". Inoltre, qualora si aderisse ad una interpretazione restrittiva della disposizione, un simile e penalizzante criterio localizzativo non sarebbe comunque previsto per gli impianti dedicati di trattamento delle acque di falda che, per contro, possono essere localizzati in siti esterni a quelli di bonifica. Una simile opzione ermeneutica sarebbe manifestamente irragionevole e priva di alcuna giustificazione tecnica. Inoltre, in presenza di un idoneo impianto di trattamento delle acque reflue industriali esterno al sito di bonifica, collegabile tramite un sistema stabile di collettamento (art. 242, comma 4), la costruzione ex novo di un impianto dedicato nel sito di bonifica potrebbe, in concreto, rilevarsi in contrasto con il principio che impone di applicare le migliori tecnologie disponibili a costi sopportabili.

Interp. 4 • Interpello prot. n. 4093 del 13/01/2025 | Risposta prot. n. 71143 del 14/04/2025
[Bonifiche]

- **Ente interpellante**: Provincia di Potenza.
- **Quesito:** la Provincia di Potenza ha presentato un interpello al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, ai sensi dell'art. 3-septies del D.Lgs. 152/2006, al fine di ottenere chiarimenti interpretativi sull'applicazione dei limiti di concentrazione soglia di contaminazione (CSC) di cui alla Tabella 1 dell'Allegato 5, Parte IV, Titolo V dello stesso decreto. L'iniziativa nasce dalla necessità di assicurare un'applicazione corretta e uniforme della normativa nel corso dei procedimenti istruttori relativi a siti potenzialmente contaminati. L'interpello si articola in quattro macro-aree tematiche: (i) la distinzione tra destinazione urbanistica e uso effettivo dei suoli; (ii) l'interpretazione della nozione di "verde pubblico"; (iii) l'applicazione dei limiti in aree industriali non ancora utilizzate; (iv) la definizione delle competenze tra Province e ARPA in materia di indagini ambientali. Sul primo punto, la Provincia ha chiesto se, per determinare la colonna di riferimento della Tabella 1 (colonna A per usi residenziali e verdi, colonna B per usi industriali e commerciali), debba prevalere la destinazione urbanistica formale destinazione urbanistica formale

del sito – come risultante dal certificato urbanistico – oppure il suo uso effettivo, ossia la funzione concreta svolta dall'area. La questione è di particolare rilievo nei casi in cui vi sia un disallineamento tra pianificazione e utilizzo, con conseguenti ricadute sull'approccio da adottare in caso di superamento delle CSC. In tale ambito, sono stati prospettati anche due casi specifici: il primo riguarda un terreno urbanisticamente classificato come agricolo, sul quale è stato realizzato un impianto di produzione di energia rinnovabile, con dubbi sulla colonna applicabile sia nella fase di realizzazione che in quella di esercizio; il secondo caso riguarda una particella catastale inizialmente destinata a servizi di rete e infrastrutture, successivamente edificata con un fabbricato a uso commerciale, al cui interno è presente anche un servizio di accoglienza residenziale. La Provincia chiede, in tal caso, quale limite applicare in caso di contaminazione a seguito di un evento accidentale. Il secondo blocco dell'interpello è dedicato all'interpretazione del concetto di "verde pubblico", non sempre chiaramente identificabile sulla base della pianificazione urbanistica. La Provincia ha chiesto se rientrino in tale categoria anche i margini stradali contigui a parchi urbani, in cui è consentito l'accesso e la sosta da parte della cittadinanza. Un ulteriore quesito ha riguardato le intersezioni viarie interessate esclusivamente dal traffico veicolare, per le quali si è domandato quale colonna debba essere applicata in assenza di altre attività antropiche. Un'ultima ipotesi concerne i letti di torrenti, fiumi o laghi asciutti e i canali artificiali adiacenti alla viabilità, ove si pongono dubbi sull'applicabilità della disciplina delle bonifiche e sul riferimento alla colonna A o B della Tabella 1 per i campionamenti del suolo e dei sedimenti. Relativamente al terzo punto, la Provincia ha chiesto se debbano essere applicati i limiti della colonna B anche a lotti di terreno non edificati mai utilizzati per fini produttivi, ma inseriti urbanisticamente in aree industriali. Il dubbio nasce dalla volontà di chiarire se, in mancanza di un utilizzo effettivo, sia possibile adottare un approccio più conservativo nella valutazione delle soglie di contaminazione. Infine, l'interpello affronta il tema delle competenze operative e finanziarie tra Province e ARPA, in relazione allo svolgimento delle attività tecniche previste dall'art. 244, comma 4-bis. In particolare, si chiede se le attività preliminari e strumentali al campionamento – come sondaggi, predisposizione dei punti di prelievo e altre operazioni tecniche – rientrino nel supporto tecnico obbligatorio fornito da ARPA o se rimangano in capo all'ente richiedente. Inoltre, viene chiesto chi debba farsi carico dei costi nel caso in cui, a seguito di campionamenti iniziali svolti da ARPA su iniziativa pubblica, si renda necessaria la ripetizione delle analisi o l'estensione dei rilievi in aree limitrofe.

- **Risposta del MASE:** con nota del 14 aprile 2025, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ha fornito riscontro all'interpello della Provincia di Potenza, chiarendo i principali dubbi interpretativi sull'applicazione dei limiti di concentrazione soglia di contaminazione (CSC) previsti dalla Tabella 1 dell'Allegato 5, Parte IV, Titolo V del D.Lgs. 152/2006. In merito al primo gruppo di quesiti, relativo alla distinzione tra destinazione urbanistica e uso effettivo del suolo, il Ministero ha precisato che, ai fini dell'applicazione delle soglie tabellari, non è sufficiente fare riferimento alla sola classificazione

urbanistica. Al contrario, assume rilievo prevalente l'uso effettivo del sito, ovvero la funzione che concretamente viene svolta nell'area, come già affermato dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 439/2022. Pertanto, in situazioni in cui la destinazione urbanistica e l'utilizzo reale non coincidono, è quest'ultimo a orientare la scelta tra la colonna A (verde pubblico/residenziale) e la colonna B (industriale/commerciale). Per quanto riguarda le aree agricole occupate da impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, il Ministero ha richiamato l'art. 4-ter, comma 7, del D.Lgs. 181/2023, che prevede espressamente l'applicazione dei limiti della colonna B in quanto tali impianti costituiscono, a tutti gli effetti, un uso industriale temporaneo. Analogamente, nel caso in cui un fabbricato realizzato per fini commerciali ospiti anche una funzione di tipo residenziale o ricettivo, devono essere applicati i limiti più cautelativi della colonna A, per garantire un adeguato livello di protezione della salute. Passando ai quesiti relativi alla nozione di "verde pubblico", il Ministero ha chiarito che le pertinenze viarie – comprese le fasce stradali adiacenti ai parchi urbani e le intersezioni viarie – non rientrano nella categoria di aree a verde pubblico, nonostante siano spazi aperti e accessibili. Trattandosi di contesti in cui l'unica attività antropica è rappresentata dalla viabilità veicolare, soggetta a fenomeni di usura, deposizione atmosferica e dilavamento, si ritiene corretto applicare i limiti della colonna B. Tale orientamento è coerente con le indicazioni tecniche di ISPRA e con le disposizioni contenute nel D.M. 127/2024 sugli aggregati riciclati. Per quanto riguarda i letti asciutti di corsi d'acqua e canali artificiali, il Ministero ha specificato che i sedimenti fluviali non rientrano nella disciplina delle bonifiche di cui al Titolo V della Parte IV del D.Lgs. 152/2006, ma sono regolati dalla Parte III dello stesso decreto, salvo che si tratti di siti di bonifica di interesse nazionale, in cui trova applicazione un regime speciale. In relazione ai lotti inclusi in aree industriali ma mai utilizzati per attività produttive, il Ministero ha ribadito che, in assenza di un uso effettivo contrastante, è corretto riferirsi alla classificazione urbanistica vigente. Di conseguenza, anche per i terreni rimasti allo stato naturale, purché formalmente inseriti in zone industriali, devono essere applicati i limiti della colonna B. Infine, con riferimento al tema delle competenze operative tra Province e ARPA, il Ministero ha chiarito che le attività di approntamento tecnico per il campionamento rientrano nel supporto tecnico fornito da ARPA in attuazione dell'art. 244, co. 4-bis, del D.Lgs. 152/2006. Tuttavia, per quanto concerne la copertura dei costi, essa varia in funzione della natura dell'intervento: se le indagini sono attivate su iniziativa privata, i costi gravano sul richiedente; se, invece, l'attività è iniziata da ente pubblico, le spese sono a suo carico, salvo successiva rivalsa sul responsabile della contaminazione o sul proprietario del sito, secondo quanto previsto dall'art. 253 del decreto.

Interp. 5 • Interpello prot. n. 41292 del 5/03/2025 | Risposta prot. n. 0121740 del 26/06/2025
[Economia circolare]

- **Ente interpellante**: Associazione Amici della Terra Onlus.
- **Quesito:** con istanza del 5 marzo 2025, l'Associazione Amici della Terra ha sottoposto al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica un

interpello, ai sensi dell'art. 3-septies del D.Lgs. 152/2006, al fine di ottenere un chiarimento interpretativo circa la corretta qualificazione del digestato agroindustriale prodotto mediante l'utilizzo di biomasse classificate come "End of Waste". Nel dettaglio, l'Associazione ha evidenziato che numerosi impianti di produzione di biogas, autorizzati ai sensi dell'art. 208 del D.Lgs. 152/2006, impiegano per la digestione anaerobica biomasse solide e liquide provenienti dal recupero di rifiuti agricoli, alimentari e agroalimentari. Tali materiali, in quanto conformi alla norma tecnica UNI 11922:2023, cessano di essere considerati rifiuti e vengono qualificati come veri e propri prodotti commerciali a tutti gli effetti, pienamente utilizzabili nei biodigestori. Nonostante ciò, secondo quanto segnalato da diverse aziende del settore, alcuni enti territoriali continuerebbero a ritenere che l'impiego di queste biomasse "End of Waste" determini automaticamente la perdita della qualifica di sottoprodotto per il digestato agroindustriale, trattandolo quindi come rifiuto soggetto ad autorizzazione per lo spandimento sul suolo (operazione R10). Tale interpretazione si baserebbe esclusivamente su una lettura restrittiva del D.M. 5046/2016, ignorando le più recenti evoluzioni normative e tecniche, in particolare quanto previsto dall'art. 184-ter del D.Lgs. 152/2006 e dalla nuova UNI 11922:2023. Alla luce di queste incertezze applicative, l'Associazione ha chiesto al Ministero di chiarire se l'utilizzo, nei biodigestori, di biomasse già qualificate come End of Waste e impiegate nel rispetto delle condizioni di legge, comporti o meno la perdita della qualifica di sottoprodotto per il digestato prodotto, anche nel caso in cui quest'ultimo continui a rispettare i requisiti previsti dall'art. 184-bis del medesimo decreto.

- **Risposta del MASE:** con nota formale, il MASE ha fornito riscontro all'istanza dell'Associazione Amici della Terra riguardante la qualificazione del digestato agroindustriale prodotto da impianti che impiegano biomasse classificate come "End of Waste". Il Ministero ha preliminarmente richiamato il quadro normativo di riferimento, composto in particolare dall'art. 184-bis del D.Lgs. 152/2006 (che disciplina i sottoprodotti) e dal D.M. 5046 del 25 febbraio 2016 (che regola l'utilizzo agronomico del digestato). Quest'ultimo decreto, all'art. 22, elenca tassativamente le matrici ammesse per la produzione di digestato che possa essere qualificato come sottoprodotto e non come rifiuto. Secondo il MASE, affinché il digestato possa beneficiare dello status di sottoprodotto, è necessario che l'impianto sia alimentato esclusivamente con le sostanze indicate all'art. 22 del D.M. n. 5046/2016. Tra queste, tuttavia, non rientrano le biomasse ottenute dal recupero di rifiuti organici (agricoli, alimentari, agroalimentari), ancorché divenute End of Waste e conformi alla norma UNI 11922:2023. Pertanto, il Ministero ha concluso che il digestato prodotto con tali biomasse non il digestato prodotto con tali biomasse non soddisfa le condizioni previste dalla disciplina vigente per essere considerato un sottoprodotto ai sensi del decreto ministeriale. Di conseguenza, tale digestato deve essere considerato un rifiuto e il suo utilizzo in agricoltura è da considerarsi un'operazione di recupero soggetto ad autorizzazione (R10). La risposta è stata formulata esclusivamente in relazione al quesito generale sottoposto e non si estende a

specifiche situazioni procedimentali o giurisdizionali, per le quali resta necessaria un'analisi del caso concreto.


Tutela Ambientale | rivista trimestrale di diritto ambientale



GIURISPRUDENZA RILEVANTE

Sezione 3

(A cura della Redazione)

Giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea • pag. **56**
Giurisprudenza della Corte Costituzionale • pag. **57**
Giurisprudenza penale della Corte Suprema di Cassazione • pag. **57**
Giurisprudenza amministrativa del Consiglio di Stato • pag. **60**
Giurisprudenza del Tribunale Amministrativo Regionale - TAR • pag. **68**



Giurisprudenza della
CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

Sent. 1 • Corte EDU, Sez. I 6 maggio 2025, n. 52854/18 – L.F. ed altri c. Italia
[Inquinamento causato da fonderia e condanna dell'Italia]

Articolo 8 - Obblighi positivi - Vita privata - Mancata adozione da parte delle autorità nazionali di tutte le misure necessarie per garantire una tutela effettiva dei diritti dei ricorrenti rispetto all'inquinamento ambientale causato dalla continua attività di una fonderia situata vicino alle loro abitazioni nel comune di Salerno (regione Campania) - Ricorrenti, residenti entro sei chilometri dall'impianto, più vulnerabili alle malattie a causa dell'esposizione all'inquinamento - Nonostante gli effetti concreti delle misure adottate dopo il 2016 per minimizzare gli effetti nocivi dell'attività della fonderia, nell'autorizzare la prosecuzione dell'attività, le autorità non hanno tenuto conto dei precedenti effetti dannosi significativi sulla popolazione locale derivanti da un'esposizione prolungata all'inquinamento - Non è stato raggiunto un giusto equilibrio tra gli interessi in gioco
Articolo 46 - Esecuzione della sentenza - Misure generali - Lo Stato convenuto è libero di scegliere i mezzi con cui adempiere all'obbligo giuridico previsto da questa disposizione - I reclami dei ricorrenti ai sensi dell'articolo 8 potrebbero essere risolti affrontando adeguatamente i rischi ambientali, in modo che l'impatto ambientale della fonderia diventi pienamente compatibile con la sua ubicazione in un'area residenziale - Possibile trasferimento dell'impianto - Le autorità nazionali sono libere di utilizzare qualsiasi potere coercitivo previsto dal diritto interno o di negoziare una soluzione concordata con la società che gestisce la fonderia. I ricorrenti sono 153 cittadini italiani che risiedono rispettivamente a Baronissi, Pellezzano e Salerno (Italia). Il caso riguarda l'inquinamento presumibilmente causato da una fonderia situata vicino alle abitazioni dei ricorrenti nel comune di Salerno. La fonderia, Fonderie Pisano, fonde metalli ferrosi ed è operativa nel comune di Salerno (Campania) dal 1960. Nel 2006 l'area industriale in cui si trovava l'impianto è stata destinata a uso residenziale, a condizione che l'impianto venisse trasferito. Tuttavia, nessun trasferimento è stato effettuato, ma l'area è stata comunque aperta allo sviluppo residenziale. La fonderia è stata oggetto di numerose ispezioni e procedimenti amministrativi e penali, che hanno tutti rilevato carenze nel funzionamento dell'impianto. Dal 2016 le autorità hanno adottato misure, accompagnate da monitoraggi, per minimizzare gli effetti nocivi della fonderia sull'ambiente e sulla salute della popolazione locale. Invocando gli articoli 2 (diritto alla vita) e 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare), i ricorrenti sostengono che il fatto che lo Stato abbia consentito lo sviluppo residenziale intorno alla fonderia e non abbia adottato le misure necessarie contro l'inquinamento abbia causato gravi danni all'ambiente, messo in pericolo la loro vita e salute e compromesso il loro benessere personale. Diversi ricorrenti affermano specificamente di aver sofferto di malattie cardiovascolari, respiratorie e neurologiche. I ricorrenti lamentano inoltre che le autorità abbiano trascurato di informarli sui rischi del vivere nell'area circostante l'impianto e di coinvolgerli nel

processo decisionale per l'autorizzazione al suo funzionamento. Infine, ai sensi dell'articolo 46 (forza vincolante ed esecuzione), i ricorrenti hanno chiesto alla Corte di imporre alle autorità nazionali: di monitorare l'impianto e subordinare la prosecuzione dell'attività a una valutazione positiva dell'impatto ambientale e sanitario; e di predisporre un piano per ridurre le emissioni e bonificare le aree circostanti la fonderia.

Giurisprudenza penale della CORTE COSTITUZIONALE

Sent. 2 • Corte costituzionale n. 38 del 4 aprile 2025

[Stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale]

È costituzionalmente illegittima la norma del decreto-legge numero 2 del 2023 (il cosiddetto "decreto Priolo"), che ha stabilito la competenza del Tribunale di Roma per gli appelli contro i provvedimenti del giudice che abbiano negato l'autorizzazione a proseguire l'attività di stabilimenti o impianti sequestrati di interessi strategico nazionale.

Giurisprudenza penale della CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Sent. 3 • Cass. Sez. III n. 12514 del 1 aprile 2025 (UP 13 feb 2025)

[Ecodelitti. Ravvedimento operoso]

L'art. 452 decies c.p. è rubricato come "ravvedimento operoso", e riporta una sorta di catalogo di condotte integranti la circostanza attenuante ad effetto speciale contemplata. La condotta in particolare di colui che si adopera per evitare che l'attività delittuosa venga portata a conseguenze ulteriori, fa riferimento a tutti quegli interventi, non preventivamente tipizzabili, ma evincibili alla luce dei casi concreti, che si connotino per dar luogo ad una effettiva quanto stabile interruzione delle conseguenze del reato. La ratio di tale previsione impone l'integrazione di un concreto aiuto all'ambiente, estraneo ad una mera attivazione priva di ogni effetto. In tal senso l'uso del verbo adoperarsi, deve essere valorizzato in una stretta correlazione con l'elisione delle conseguenze ulteriori del reato, posto anche che l'espressione "adoperarsi per" ben può essere intesa anche nel senso, conforme alla attuale interpretazione di "salvaguardare", come tale implicante un risultato.

Sent. 4 • Cass. Sez. III n.12672 del 2 aprile 2025 (CC 6 feb 2025)

[Rumore]

Il marcato superamento diurno e notturno dei valori limite di legge stabiliti per le emissioni rumorose e il livello di rumore differenziale di 19,3 db per l'orario diurno e 3 db per l'orario notturno, e la propensione espansiva del rumore generato nei

confronti della comunità residente nell'area interessata dalle immissioni illecite di un aerogeneratore deve essere qualificata ai sensi dell'art. 659, comma 1 cod. pen.

Sent. 5 • Cass. Sez. III n. 12667 del 2 aprile 2025 (UP 20 mar 2025)
[Traffico illecito di rifiuti]

Ai fini della configurabilità del reato previsto dall'art. 256 del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, il carattere non occasionale della condotta di trasporto illecito di rifiuti può essere desunto anche da indici sintomatici, quali la provenienza del rifiuto da una attività imprenditoriale esercitata da chi effettua o dispone l'abusiva gestione, la eterogeneità dei rifiuti gestiti, la loro quantità, le caratteristiche del rifiuto indicative di precedenti attività preliminari di prelievo, raggruppamento, cernita, deposito.

Sent. 6 • Cass. Sez. III n. 13282 del 7 aprile 2025 (UP 20 mar 2025)
[Veicoli fuori uso]

I veicoli fuori uso sono classificati come rifiuti pericolosi (codice CER/EER 160104) sia ai sensi del d. lgs. n. 22 del 1997 che del vigente d. lgs. 152 del 2006, allorché non siano stati bonificati mediante l'eliminazione dei materiali inquinanti. Peraltro, vanno qualificati come veicoli fuori uso e pertanto rifiuti, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. b), del d. lgs. 24 giugno 2003, n. 209, i veicoli a fine vita, indipendentemente dal fatto che gli stessi siano ancora muniti di targa, di cui il detentore si sia disfatto ovvero abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi. Inoltre, affinché un veicolo dismesso possa considerarsi rifiuto pericoloso è necessario non solo che esso sia fuori uso, ma anche che contenga liquidi o altre componenti pericolose, perché altrimenti esso rientra nella categoria classificata con il codice CER/EER 16.01.06. In generale, un autoveicolo contiene elementi e sostanze liquide necessari al suo funzionamento (ad es. combustibile, batteria, olio motore, liquidi refrigeranti), la cui rimozione viene effettuata tramite operazioni complesse che comportano anche l'impiego di particolari attrezzature per lo smontaggio e che richiedono competenze tecniche specifiche. Una volta rimossi, i liquidi e le componenti non più utilizzabili dovranno essere gestiti come rifiuti.

Sent. 7 • Cass. Sez. III n. 13576 del 8 aprile 2025 (CC 13 feb 2025)
[Concessioni demaniali]

In tema di concessioni demaniali: ricorre il reato di «occupazione arbitraria» di suolo demaniale nel caso di «variazioni sostanziali» rispetto al contenuto della concessione (ossia che riguardano l'estensione della zona concessa, le opere concesse, o le modalità di esercizio), per le quali è necessaria una concessione «suppletiva» (arg. ex art. 24 reg. esec. cod. nav.), mentre nel caso di variazioni «non sostanziali» (ossia che non apportano «alterazione sostanziale» al complesso della concessione e non comportano modifiche nell'estensione della zona demaniale concessa) ricorrerà il reato di realizzazione di «innovazioni arbitrarie», non vertendosi nel caso di attività svolta "sine titulo", potendo l'irregolarità essere sanata con una mera variante al titolo già esistente; la valutazione circa la natura «sostanziale» o meno della innovazione è questione di fatto che, ove sorretta da motivazione non manifestamente illogica o contraddittoria, è insuscettibile di rivalutazione in sede di legittimità e, certamente, sfugge al perimetro di valutazione

imposto dall'articolo 325 cod. proc. pen. in materia di misure cautelari reali; la realizzazione di innovazioni non autorizzate può integrare gli estremi dell'occupazione arbitraria nel caso in cui le opere realizzate sottraggano una porzione di area al godimento della collettività; il reato di innovazione arbitraria di cui all'articolo 1161 cod. nav., normalmente istantaneo, assume i caratteri dell'illecito permanente nel caso in cui le innovazioni comportino variazioni essenziali alla concessione ovvero sottraggano una porzione di area al godimento della collettività.

Sent. 8 • Cass. Sez. III n. 13560 del 8 aprile 2025 (UP 28 gen 2025)
[Materiali da demolizione]

Ai fini della configurabilità del reato previsto dall'art. 256, commi 1-3, del d.lgs., 3 aprile 2006, n. 152, i materiali provenienti da demolizione debbono essere qualificati dal giudice come rifiuti, in quanto oggettivamente destinati all'abbandono, salvo che l'interessato non fornisca la prova della sussistenza dei presupposti previsti dalla legge per l'applicazione di un regime giuridico più favorevole, quale quello relativo al "deposito temporaneo" o al "sottoprodotto". Più in generale, in tema di gestione dei rifiuti, l'onere della prova relativa alle condizioni di liceità dell'attività incombe su chi ne invoca la sussistenza, venendo in rilevo l'applicazione di norme che derogano al normale regime autorizzatorio previsto in materia

Sent. 9 • Cass. Sez. III n. 16088 del 28 aprile 2025 (CC 13 feb 2025)
[Sequestro mezzo del terzo estraneo al reato]

Nel caso di sequestro preventivo finalizzato alla confisca obbligatoria del veicolo utilizzato per il trasporto illecito di rifiuti, il terzo proprietario del mezzo, che sia effettivamente estraneo al reato (non avendo partecipato alla commissione dell'illecito ovvero ai profitti che ne sono derivati), è legittimato esclusivamente a dimostrare la sua buona fede, ovvero che l'uso illecito della "res" gli era ignoto e non collegabile ad un suo comportamento negligente. Il terzo estraneo, così individuato, non può interloquire sulla sussistenza del fatto-reato a lui non addebitato

Sent. 10 • Cass. Sez. III n. 18131 del 14 maggio 2025 (UP 20 feb 2025)
[Ecodelitti. Attività organizzata finalizzata al traffico illecito di rifiuti]

Il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti di cui all'art. 452-quaterdecies cod. pen. ha struttura unitaria, che non richiede che ciascun concorrente partecipi a ogni condotta di gestione illecita, essendo sufficiente, per poter ravvisare il concorso nell'unico reato abituale, la consapevolezza del legame esistente tra la condotta del singolo e quella degli altri concorrenti, collegate tra loro da un nesso di abitualità e dalla strumentalità alla gestione abusiva di ingenti quantitativi di rifiuti, oltre che dal fine di profitto.

Sent. 11 • Cass. Sez. III n. 22077 del 12 giugno 2025 (UP 14 mag 2025)
[Combustione illecita di rifiuti]

Il reato di combustione illecita di rifiuti di cui all'art. 256-bis del d.lgs n. 152 del 2006 si configura con l'appiccare il fuoco a rifiuti abbandonati, ovvero depositati in maniera incontrollata, non essendo richiesto, per l'integrazione del reato, la dimostrazione del danno all'ambiente e il pericolo per la pubblica incolumità. Inconferente è poi il confronto con l'art. 423 comma 2 cod. pen., risultando non equiparabile il dato normativo. L'incendio, che connota la fattispecie incriminatrice richiamata, richiede un evento di vaste proporzioni, con fiamme divoratrici che si propaghino con potenza distruttrice, sì da porre in pericolo l'incolumità di un numero indeterminato di persone. La norma speciale è, invece, incentrata sulla sola presa delle fiamme sui rifiuti indipendentemente dal quantitativo e dal rischio di propagazione anche solo potenziale del fenomeno.

Sent. 12 • Cass. Sez. III n. 22081 del 12 giugno 2025 (UP 15 mag 2025)
[Abbandono rifiuti]

L'abbandono dei rifiuti urbani al di fuori dagli appositi contenitori è vietato e sussiste l'onere, per le imprese addette alla raccolta dei rifiuti, di controllare la corretta attività di smaltimento rivolgendosi ad altro luogo di conferimento nel caso in cui siano saturi i contenitori ai quali vengano destinati i rifiuti. In caso di inottemperanza, si verifica una ipotesi di abbandono incontrollato di rifiuti.

Sent. 13 • Cass. Sez. III n. 22080 del 12 giugno 2025 (UP 15 mag 2025)
[Abbandono rifiuti. Posizione di garanzia Legale Rappresentante]

La posizione di garanzia del legale rappresentante in materia di gestione dei rifiuti implica che egli sia responsabile di assicurare la corretta gestione dei rifiuti da parte dell'«azienda» nel suo complesso considerata e, pertanto, egli risponde degli illeciti ambientali commessi dai di lei dipendenti e perfino da estranei, ove ciò sia dovuto a culpa in vigilando.

Giurisprudenza amministrativa del CONSIGLIO DI STATO

Sent. 14 • Consiglio di Stato, Sez. III, n. 2377 del 24 marzo 2025
[Bonifica]

L'ambiente è un bene giuridico oggetto di protezione contro le aggressioni umane, nonché costituzionalmente protetto dagli artt. 9 e 32 Cost. tanto nella dimensione collettiva quanto in quella individuale come diritto soggettivo alla salute e alla salubrità dell'ambiente. Logico corollario è la natura della bonifica di siti inquinati quale attività di interesse pubblico finalizzata alla tutela rafforzata della salute e dell'ambiente. La tutela dell'ambiente è infatti declinata dalle relative disposizioni – specie a seguito della riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione - come oggetto sia di doveri del decisore pubblico circa l'utilizzo del territorio in forme compatibili con la transizione ecologica e con la protezione degli interessi intergenerazionale;

sia di doveri dei singoli consociati aventi ad oggetto l'astensione da comportamenti lesivi ed inquinanti.

Sent. 15 • Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 2955 del 7 aprile 2025
[Elettrosmog]

La realizzazione di un traliccio per impianti di telecomunicazione sulla copertura di un fabbricato deve effettivamente qualificarsi quale opera di "sopraelevazione di edifici", ai sensi dell'art. 90, comma 1, del D.P.R. n. 380/2001, secondo cui per tale si intendono "a) la sopraelevazione di un piano negli edifici in muratura,….; b) la sopraelevazione di edifici in cemento armato normale e precompresso, in acciaio o a pannelli portanti, purché il complesso della struttura sia conforme alle norme del presente testo unico". La ratio delle norme che impongono particolari cautele riguardo agli interventi di sopraelevazione tra origine dal maggior peso che viene scaricato sulle strutture portanti dell'immobile nonché dalle tensioni che si originano in relazione alla presenza di ingombri che si protendono in altezza, specialmente quando gli stessi vengano sollecitati da vibrazioni o da venti, che ne provochino l'oscillazione: non v'è pertanto alcuna ragione per non ritenere che anche un traliccio destinato ad ospitare impianti di telecomunicazione, collocato sulla copertura di un edificio preesistente, non debba essere considerato quale "sopraelevazione di edificio". Si rileva, inoltre, che la lett. b) del l'art. 90 del D.P.R. n. 380/2001 attribuisce rilevanza a fini sismici a qualsiasi costruzione sia realizzata al di sopra di un edificio preesistente, se quest'ultimo abbia le caratteristiche indicate dalla norma.

Sent. 16 • Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 3012 del 9 aprile 2025
[Rumore]

La verifica delle immissioni sonore è svolta senza preavviso della controparte, allo scopo di evitare che siano apportare modifiche agli impianti o alle attività tali da pregiudicare l'esito delle rilevazioni. Orbene, allorquando sia stato accertato il superamento dei limiti di rumorosità stabiliti dalla vigente normativa, il rapporto redatto dall'organo accertatore costituisce la base per l'avvio del procedimento amministrativo, di norma da parte del Comune territorialmente competente.

Sent. 17 • Consiglio di Stato, Sez. V, n. 3262 del 15 aprile 2025
[Compatibilità ambientale]

La valutazione di impatto ambientale è un intervento amministrativo tecnico-discrezionale finalizzato a tutelare un determinato contesto ambientale dagli effetti nocivi che gli possono derivare dalla realizzazione di un nuovo impianto tecnologico-industriale; dunque, per motivi logici, consustanziali alla sua natura, oltre che giuridici, la relativa verifica non può che essere attualizzata e riferita al preciso momento nel quale il progetto esaminato inizia l'iter costruttivo. Affermare, al contrario, che, in sede di proroga, essa avrebbe una funzione meramente ricognitiva dell'esistenza, ora per allora, dei presupposti per assentire l'intervento, significherebbe compromettere la natura dell'istituto e degradarlo a mero orpello formale e burocratico. Ripetesi, ammesso che sia implicata dalla suddetta norma, la differenza tra proroga e rinnovo è esclusivamente rinvenibile nella non necessità,

per la prima, che venga riavviato l'intero procedimento, ma certamente non nell'esonerare quest'ultima, così come preteso dalla doglianza in esame, dalla verifica in concreto, rispetto al "qui ed ora", della sua compatibilità rispetto all'ambiente in cui l'impianto di cui al progetto sarà realizzato.

Sent. 18 • Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 3251 del 15 aprile 2025

[Rifiuti. Inquinamento. Bonifica]

L'accertamento del nesso fra una determinata presunta causa di inquinamento ed i relativi effetti si basa sul criterio del "più probabile che non", ovvero richiede che il nesso eziologico ipotizzato dall'autorità competente sia più probabile della sua negazione. La Corte di Giustizia dell'Unione Europea, nell'interpretare il principio "chi inquina paga" (che consiste nell'addossare ai soggetti responsabili i costi cui occorre far fronte per prevenire, ridurre o eliminare l'inquinamento prodotto), ha fornito una nozione di causa in termini di aumento del rischio, ovvero come contribuzione da parte del produttore al rischio del verificarsi dell'inquinamento.

Sent. 19 • Consiglio di Stato, n. 3255 del 15 aprile 2025

[Abbandono rifiuti. Responsabilità]

Il potere-dovere di ordinare la rimozione e il ripristino dello stato dei luoghi deve essere esercitato senza indugio non solo nei confronti di chi abbandona sine titulo i rifiuti (il quale realizza la propria condotta col dolo e con l'animus derelinquendi), ma anche del proprietario o del titolare di altro diritto reale cui la violazione sia imputabile a titolo di dolo o di colpa. Il comma 3 dell'art.192, ritiene sufficiente la colpa nell'ambito della quale rientra la negligenza. Nel suo significato lessicale, la "negligentia" (vale a dire la mancata "diligentia") consiste nella trascuratezza e nella incuria nella gestione di un proprio bene, cioè nell'assenza della cura, della vigilanza, della custodia e della buona amministrazione del bene. L'art. 192 attribuisce rilievo alla negligenza del proprietario - da accertarsi caso per caso e in concreto anche con riferimento al profilo causale del deposito incontrollato - che si disinteressi per un apprezzabile lasso di tempo del proprio bene per una qualsiasi ragione e resti inerte, senza affrontare effettivamente la situazione (attraverso segnalazioni alle autorità di polizia, installazione di recinzioni, attività ed opere di sorveglianza, periodica rimozione dei rifiuti e così via), ovvero la affronti con misure palesemente inadeguate. La condotta illecita del terzo, ovvero la proliferazione delle condotte illecite di terzi, non è di per sé una causa che rende non imputabile al proprietario l'evento (la trasformazione del suo terreno in discarica abusiva), né interrompe il nesso di causalità tra la sua condotta colposa (id est, caratterizzata dalla trascuratezza e dalla incuria) e l'evento, ovvero la lesione dell'ambiente (quando costituisce un fatto prevedibile e prevenibile).

Sent. 20 • Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 3325 del 16 aprile 2025

[Elettrosmog]

Le infrastrutture di rete costituiscono opere a standard tecnico, ovvero fanno parte di quelle attrezzature necessarie per assicurare ad un'area l'idoneità insediativa sul piano tecnico (al pari delle strade residenziali, i parcheggi, le fognature, la rete idrica, la rete di distribuzione dell'energia elettrica e del gas, la pubblica

illuminazione), prima ancora che relazionale (come invece le opere di urbanizzazione secondaria). In quanto indispensabili rispetto all'edificabilità dell'area, le infrastrutture di rete sono compatibili con qualsiasi destinazione urbanistica e, dunque, con ogni zona del territorio comunale. L'assimilazione ad ogni effetto alle opere di urbanizzazione primaria non significa che le predette infrastrutture possano essere localizzate indiscriminatamente in ogni parte del territorio comunale. Sono fatte salve le limitazioni – poste da specifiche disposizioni di legge – imposte da esigenze imperative connesse alla difesa, alla sicurezza dello Stato, alla protezione civile, alla tutela dell'ambiente, alla protezione dei dati personali e alla salute pubblica (art. 3, comma 4, del Codice), nonché a tutela dei beni culturali e delle servitù militari (art. 43 comma 5, del Codice).

Sent. 21 • Consiglio di Stato, Sez. VII, n. 3328 del 16 aprile 2025
[Valutazione di incidenza ambientale (VINCA)]

Il quid iuris della Valutazione di Incidenza Ambientale consiste nell'idoneità del piano o progetto da valutare (e, parimenti, delle sue eventuali modifiche) ad incidere su un determinato sito della rete Natura 2000. Va da sé che anche in caso di V.Inc.A. – così come in caso di VIA – la parte ricorrente non può limitarsi a comprovare l'esistenza di una modifica del progetto inizialmente assentito con V.Inc.A., ma deve provare anche che tale modifica è atta ad esplicare un'incidenza significativa sul sito ricompreso nella rete Natura 2000.

Sent. 22 • Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 3532 del 24 aprile 2025
[Acque. Inquinamento da nitrati]

L'ampiezza dei poteri attribuiti dalla normativa alle Regioni in materia di prevenzione dell'inquinamento delle acque da nitrati giustifica il potere esercitato nel caso di specie dalla Regione, che non è intervenuta a modificare la disciplina normativa dei fertilizzanti (in generale) o degli ammendanti compostati (in particolare), ma a regolamentare l'uso che dei predetti fertilizzanti può essere fatto sul territorio regionale. È illegittima la previsione di un valore unico di efficienza "nominale" pari ad 1 per tutti i fertilizzanti, indipendentemente dalle caratteristiche delle diverse categorie di fertilizzanti (segnatamente, con riguardo agli ammendanti compostati).

Sent. 23 • Consiglio di Stato, Sez. III, n. 3562 del 28 aprile 2025
[Rumore. Emissioni sonore]

L'art. 9 della legge n. 447 del 1995 attribuisce espressamente al Sindaco il potere di adottare ordinanze per il contenimento o l'abbattimento delle immissioni sonore, inclusa l'inibitoria parziale o totale di determinate attività. Si tratta di un potere sostanzialmente analogo a quello attribuito al Sindaco dal d.lgs. n. 267 del 2000 agli artt. 50 e 54 e che pertanto deve essere esercitato dal Sindaco stesso, con esclusione della competenza dei dirigenti, a cui spetta invece l'adozione di tutti gli atti di gestione del Comune, ai sensi dell'art. 107 del medesimo d.lgs. n. 267 del 2000.

Sent. 24 • Consiglio di Stato, Sez. V, n. 3666 del 30 aprile 2025
[Rifiuti. Ordinanza di rimozione]

Nell'ambito dell'abbandono dei rifiuti, si conferma il principio cardine che sottolinea l'obbligo della rimozione, del recupero o dello smaltimento dei rifiuti e del ripristino dei luoghi inquinati da parte del responsabile dell'abbandono, solidalmente con il proprietario dell'area coinvolta o chi ne ha la disponibilità, solo se dimostrata l'imputabilità soggettiva dell'abbandono e del deposito incontrollato dei rifiuti per dolo o colpa. La giurisprudenza amministrativa ha ribadito che non sussiste una responsabilità oggettiva a carico del proprietario o titolare di diritti sulla superficie contaminata, ma è necessaria una responsabilità almeno colposa, sia attiva che omissiva, per non aver adottato le precauzioni richieste a tutela della proprietà, con la dimostrazione di dolo o colpa attiva/omissiva. È illegittimo emettere ordinanze di smaltimento dei rifiuti rivolte ingiustamente al proprietario senza una adeguata documentazione che dimostri l'imputabilità soggettiva del comportamento. In questo contesto normativo basato sulla tipicità dell'illecito ambientale, non è ammessa una responsabilità oggettiva, ma è richiesta almeno la colpa come elemento fondamentale. Tale regola di imputazione per dolo o colpa non fa eccezioni, nemmeno per una possibile responsabilità solidale del proprietario dell'area in cui si è verificato l'abbandono incontrollato dei rifiuti, sotto il dettato dell'art. 192 del D.lgs. n. 152/2006, che pone l'accento sull'autore dell'illecito come principale responsabile della rimozione, stabilita in via solidale con il proprietario e i titolari di diritti sulla superficie, se dimostrata una condotta dolosa o colposa. Il principio "chi inquina paga" rappresenta un principio eurounitario volto a responsabilizzare chi danneggia l'ambiente in conformità con la normativa vigente.

Sent. 25 • Consiglio di Stato Sez. VII n. 3698 del 30 aprile 2025

[Accesso ai documenti amministrativi]

L'oggetto dell'accesso ai documenti amministrativi si compendia nel "diritto" a ricevere una copia di un atto già formato e, quindi esistente e comunque detenuto, nel momento in cui viene posta la richiesta di accesso documentale, dall'Amministrazione destinataria di tale richiesta, senza che quest'ultima (ovvero i suoi uffici) sia tenuta a reperire i documenti presso altre Amministrazioni o soggetti ovvero sia tenuta a svolgere complicate attività istruttorie distinte dal mero recupero nel proprio archivio del documento e dall'attività di riproduzione.

Sent. 26 • Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 3795 del 5 maggio 2025

[Procedura di VIA e AIA]

La procedura di V.i.a. investe, in via preventiva, i profili localizzativi e strutturali, mentre l'autorizzazione integrata ambientale (A.i.a) è il provvedimento complessivo con cui si valutano specificamente gli aspetti gestionali e dell'attività e dell'esercizio dell'impianto. L'ambito specifico della V.i.a. è, quindi, l'inquadramento generale della localizzazione dell'opera e dell'impianto, ed il suo rilascio integra, in sostanza, una condizione di procedibilità dell'A.i.a. La V.i.a. precede il rilascio dell'A.i.a. e ne condiziona il contenuto, tant'è che valutazione di impatto ambientale negativa preclude il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, al contrario legittimamente può essere negata l'autorizzazione integrata ambientale anche in presenza di una valutazione di impatto ambientale, poiché solo l'A.i.a. è, di per sé,

idonea ad esprimere un giudizio definitivo sull'intervento in concreto proposto positiva.

Sent. 27 • Consiglio di Stato, Sez. V, n. 3773 del 5 maggio 2025

[Obblighi manutentivi delle aree esterne al confine stradale]

Le disposizioni di cui agli artt. 30 e 31 Cod. strada delineano un quadro stabile dei rapporti tra proprietari dei fondi finitimi ed enti proprietari delle strade, addossando ai primi gli oneri della manutenzione delle ripe dei fondi laterali ovvero la realizzazione delle relative opere di mantenimento, così da impedire e prevenire situazioni di pericolo connesse a franamenti o scoscendimenti del terreno ovvero alla caduta di massi o altro materiale sulla strada. In tale prospettiva, l'art. 14 del codice della strada assegna all'ente comunale il compito di provvedere alla manutenzione, gestione e pulizia della sede stradale [cfr., in particolare, l'art. 14, comma 1, lett. a)], ma tale obbligo non si estende alle aree estranee circostanti, in particolare alle ripe site nei fondi laterali alle strade. Le ripe, ai sensi dell'art. 31 del Codice della Strada, devono essere mantenute dai proprietari delle medesime in modo da impedire e prevenire situazioni di pericolo connesse a franamenti e cedimenti del corpo stradale o delle opere di sostegno, l'ingombro delle pertinenze e della sede stradale, nonché la caduta di massi o altro materiale, qualora siano immediatamente sovrastanti o sottostanti, in taglio o in riporto nel terreno preesistente alla strada, la scarpata del corpo stradale. Alla luce di ciò, incombono dunque sui proprietari gli obblighi manutentivi relativamente alle aree esterne al confine stradale e, in particolare, riguardo alle ripe situate nei fondi laterali alle strade, ai sensi dell'art. 31 cit., in modo da impedire e prevenire situazioni di pericolo connesse a franamenti o scoscendimenti del terreno, nei sensi sopra evidenziati.

Sent. 28 • Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 3843 del 6 maggio 2025

[Concessioni ed autorizzazioni amministrative e danno da ritardo risarcibile]

Nei giudizi per interessi ambientali, la condizione della vicinitas ai fini della legittimazione a ricorrere non esclude la necessità di dimostrare, nel caso di contestazione, la sussistenza effettiva di un pregiudizio; in difetto di tale dimostrazione il ricorso è inammissibile per carenza d'interesse a ricorrere. Anche i Comuni viciniori - come quelli ove si insedia una discarica - devono fornire elementi concreti atti a dare prova dell'idoneità della discarica a produrre disagi e conseguenze negative sulla salute della popolazione, pena l'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione attiva. La legittimazione in capo ai Comuni all'impugnazione del provvedimento di localizzazione nel loro territorio di una discarica di rifiuti speciali non pericolosi va riconosciuta solo a condizione che gli enti medesimi dimostrino il concreto pregiudizio che la realizzazione dell'impianto sarebbe in grado di produrre negli ambiti territoriali di rispettiva competenza (fattispecie riguardante l'interesse al ricorso di un Comune che si ritiene leso dal perseguimento di un più ampio fine pubblico - realizzato nel Comune confinante - del trattamento e dello smaltimento dei rifiuti, interesse facente capo ad una più ampia collettività amministrata).

Sent. 29 • Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 4048 del 12 maggio 2025

[Verifica di assoggettabilità a VIA]

La fase di "screening" del procedimento di v.i.a. svolge una funzione preliminare per così dire di "carotaggio", nel senso che "sonda" la progettualità e solo ove ravvisi effettivamente una significatività della stessa in termini di incidenza negativa sull'ambiente, impone il passaggio alla fase successiva della relativa procedura; diversamente, consente di pretermetterla, con conseguente intuibile risparmio, sia in termini di costi effettivi, che di tempi di attuazione. Lo screening è dunque esso stesso una procedura di valutazione di impatto ambientale, che viene realizzata preventivamente con riguardo a determinate tipologie di progetto rispetto alle quali alla valutazione vera e propria si arriva solo in via eventuale, in base all'esito della verifica di assoggettabilità. La verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale costituisce un procedimento di valutazione preliminare (cd. "screening") autonomo e non necessariamente propedeutico alla v.i.a. vera e propria, con la quale condivide l'oggetto — l'« impatto ambientale », inteso come alterazione « qualitativa e/o quantitativa, diretta ed indiretta, a breve e a lungo termine, permanente e temporanea, singola e cumulativa, positiva e negativa » che viene a prodursi sull'ambiente — ma su un piano di diverso approfondimento. In linea generale, deve evidenziarsi che l'Amministrazione, nel formulare il giudizio sull'impatto ambientale, esercita un'amplissima discrezionalità che non si esaurisce in una mera valutazione tecnica, come tale suscettibile di una valutazione tout court sulla base di oggettivi criteri di misurazione, ma presenta al contempo profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa e istituzionale in relazione all'apprezzamento degli interessi pubblici e privati coinvolti, con la conseguenza che il sindacato del giudice amministrativo in materia è necessariamente limitato alla manifesta illogicità e incongruità, al travisamento dei fatti o a macroscopici difetti di istruttoria ovvero quando l'atto sia privo di idonea motivazione.

Sent. 30 • Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 4133 del 14 maggio 2025

[Rifiuti. Piano di raccolta e gestione dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui di carico]

La normativa di riferimento assegna all'Autorità portuale la competenza nell'elaborazione e adozione del piano di raccolta dei rifiuti prodotti dalle navi e non prevede che esso sia redatto in coerenza con il regolamento comunale né che vi debba essere un coinvolgimento istruttorio dell'ente locale, il quale non è competente alla gestione dei rifiuti in ambito portuale. Al riguardo rilevano: l'art. 208, comma 14, d.lgs. 152/2006; l'art. 5 d.lgs 182/2003 e gli art. 2 e 8 del medesimo decreto d.lgs 182/2003. Le disposizioni richiamate evidenziano, per un verso, la specialità della disciplina dei rifiuti in ambito portuale e specificano, per altro verso, che l'autorità competente all'elaborazione è esclusivamente quella portuale, la quale non è vincolata alle determinazioni degli enti locali. Questi ultimi, infatti, vengono meramente sentiti nell'ambito del procedimento di elaborazione del piano, da redigere in coerenza con la pianificazione regionale e non con il regolamento comunale.

Sent. 31 • Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 4257 del 19 maggio 2025

[Iter progettuale delle infrastrutture strategiche]

Con riferimento all'iter progettuale delle infrastrutture strategiche, la possibilità di inserire prescrizioni in sede di approvazione del progetto definitivo, non soltanto è ammissibile, ma a volte si rende necessaria: diversamente argomentando, occorrerebbe predisporre un nuovo iter di approvazione per ogni difformità, ancorché secondaria, fra il progetto preliminare, definitivo ed esecutivo; proprio al fine di non incorrere in questo inconveniente, che andrebbe ad incidere sulla celere azione amministrativa, il legislatore ha previsto la possibilità di introdurre delle raccomandazioni e prescrizioni in sede di adozione del progetto definitivo

Sent. 32 • Consiglio di Stato, Sez. VII, n. 4372 del 21 maggio 2025

[Urbanistica. Condono. Nozione di ultimazione dell'intervento edilizio]

L'art. 32, co. 25, del d.l. n. 269 del 2003 prevede che il nuovo condono si applica alle opere abusive che risultino ultimate entro il 31 marzo 2003. In considerazione di quanto previsto dal co. 2 dell'art. 31 l. n. 47/1985, applicabile anche al nuovo condono del 2003, per opere ultimate devono intendersi gli edifici nei quali sia stato eseguito il rustico e completata la copertura, ovvero, quanto alle opere interne agli edifici già esistenti e a quelle non destinate alla residenza, quando esse siano state completate funzionalmente. Tale norma prevede, pertanto, due criteri alternativi per la verifica del requisito dell'ultimazione (alla data del 31 marzo 2003), rilevante ai fini del rilascio del condono: si tratta del criterio "strutturale", che vale nei casi di nuova costruzione; e del criterio "funzionale", che opera, invece, nei casi di opere interne di edifici già esistenti oppure di manufatti con destinazione diversa da quella residenziale. Quanto al criterio strutturale del completamento del rustico, per edifici "ultimati" si intendono quelli completi almeno al "rustico", espressione con la quale si intende un'opera mancante solo delle finiture (infissi, pavimentazione, tramezzature interne) ma necessariamente comprensiva delle tamponature esterne, che realizzano in concreto i volumi, rendendoli individuabili e esattamente calcolabili. La nozione di completamento funzionale implica, invece, uno stato di avanzamento nella realizzazione tale da consentirne potenzialmente, e salve le sole finiture, la fruizione; in altri termini l'organismo edilizio, non soltanto deve aver assunto una sua forma stabile nella consistenza planivolumetrica (come per gli edifici, per i quali è richiesta la c.d. ultimazione "al rustico", ossia intelaiatura, copertura e muri di tompagno) ma anche una sua riconoscibile e inequivoca identità funzionale che ne connoti con assoluta chiarezza la destinazione d'uso. Pertanto, per quel che concerne il criterio del completamento funzionale richiesto al fine di stabilire se un abusivo mutamento di destinazione d'uso si sia perfezionato entro la data limite fissata per la presentazione delle domande di condono, deve aversi riguardo non solo alla realizzazione delle opere che "denunciano" la destinazione oggetto di condono, ma anche alla realizzazione di tutte le opere che rendano questa ultima effettivamente possibile.

Giurisprudenza del TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE - TAR

Sent. 33 • TAR Lombardia (MI) Sez. IV n. 1648 del 13 maggio 2025

[Urbanistica. Accesso atti]

Il ricorso per l'accesso agli atti introduce ad onta della sua struttura impugnatoria, un giudizio sul rapporto e non sull'atto. Da questa premessa discende l'importante conseguenza applicativa secondo la quale il giudice non può limitarsi a verificare l'eventuale esistenza di vizi nella determinazione amministrativa, ma deve accertare la sussistenza del diritto all'accesso, di modo che nulla impedisce che la sentenza accerti o neghi l'eccesso per ragioni diverse rispetto a quelle indicate dall'autorità amministrativa. Ai fini dell'esercizio del diritto di accesso in materia edilizia e della configurabilità dell'interesse diretto, concreto ed attuale a tal fine richiesto dall'art. 22 della Legge n. 241/1990 è sufficiente il requisito della vicinitas, da intendersi in termini più ampi di quelli che perimetrano la legittimazione ad agire.

Sent. 34 • TAR Campania (SA) Sez. I n. 1062 del 9 giugno 2025

[Urbanistica. Sanatoria paesaggistica abusi in zona vincolata]

Seppure l'articolo 36 bis del testo unico dell'edilizia, d.p.r. 380 del 2001, non esclude la sanabilità degli interventi in parziale difformità dal permesso di costruire oppure in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività eseguiti in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, lo stesso articolo 36 bis, al comma 4, dispone che, per tali interventi, l'ufficio competente richieda all'autorità preposta alla gestione del vincolo apposito parere vincolante in merito all'accertamento della compatibilità paesaggistica dell'intervento. La norma non prevede automaticamente la sanatoria paesaggistica degli interventi di cui si tratta, ma subordina l'autorizzazione paesaggistica in sanatoria alla valutazione tecnico-discrezionale di compatibilità paesaggistica, nella fattispecie concretamente esercitata dalla Soprintendenza.





AGGIORNAMENTI DA S.N.P.A.

Sezione 4

(A cura della Redazione)

Linee guida • pag. **73**
Pubblicazioni tecniche • pag. **73**

Con legge 28 giugno 2016, n. 132 è stato istituito il "Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale".
Precedentemente il Sistema delle Agenzie Ambientali coinvolgeva le 21 Agenzie Regionali (ARPA) e Provinciali (APPA), oltre a ISPRA. Un sistema federativo consolidato che coniugava la conoscenza diretta del territorio e dei problemi ambientali locali con le politiche nazionali di prevenzione e protezione dell'ambiente. Il Sistema istituito dalla legge 132 non è più la semplice somma di 22 enti autonomi e indipendenti; costituisce piuttosto un vero e proprio Sistema a rete che fonde in una nuova identità quelle che erano le singole componenti del preesistente Sistema. La legge attribuisce al nuovo soggetto compiti fondamentali quali:

- attività ispettive nell'ambito delle funzioni di controllo ambientale;
- monitoraggio dello stato dell'ambiente;
- controllo delle fonti e dei fattori di inquinamento;
- attività di ricerca finalizzata a sostegno delle proprie funzioni;
- supporto tecnico-scientifico alle attività degli enti statali, regionali e locali che hanno compiti di amministrazione attiva in campo ambientale;
- raccolta, organizzazione e diffusione dei dati ambientali che, unitamente alle informazioni statistiche derivanti dalle predette attività, costituiranno riferimento tecnico ufficiale da utilizzare ai fini delle attività di competenza della pubblica amministrazione.

Attraverso il Consiglio del SNPA, il Sistema esprime il proprio parere vincolante sui provvedimenti del Governo di natura tecnica in materia ambientale e segnala al MATTM e alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano l'opportunità di interventi, anche legislativi, ai fini del perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile, della riduzione del consumo di suolo, della salvaguardia e della promozione della qualità dell'ambiente e della tutela delle risorse naturali.
Le **Linee guida** SNPA Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA) sono manuali tecnici specialistici che contengono specifiche raccomandazioni su temi prioritari legati alla gestione dell'ambiente, frutto dell'attività di Gruppi di Lavoro del Sistema o Tavoli specifici, approvati e deliberati dal Consiglio SNPA.
La collana **Pubblicazioni tecniche SNPA** raccoglie elaborazioni prodotte dal Sistema e derivanti dalle attività di approfondimento scientifico e tecnico, anche progettuale, che accrescono la conoscenza su una tematica e sono propedeutiche alla eventuale produzione di Report ambientali SNPA o di Linee guida SNPA.

LINEE GUIDA

LG 01 • LINEE GUIDA SNPA N. 54/2025

Linee guida per la misura dei campi elettromagnetici generati da sistemi di telecomunicazione in tecnologia 5G

[Delibera del Consiglio SNPA n. 262 del 26/11/2024]

La finalità delle presenti Linee Guida è di definire i principi ai quali SNPA si riferisce nella misura dei campi elettromagnetici generati da sistemi di telecomunicazione in tecnologia 5G e da antenne massive-MIMO. Il documento illustra varie tecniche di misura, partendo dalle modalità di utilizzo della strumentazione in banda larga e proseguendo con le misure di tipo selettivo, riferendosi per queste ultime sia all'impiego dei tradizionali analizzatori di tipo scalare sia dei più recenti e complessi analizzatori vettoriali. Nella trattazione vengono forniti al lettore esempi operativi finalizzati alla corretta impostazione dei parametri per le diverse tipologie di strumentazione, anche sulla base delle finalità dell'attività di misura.

⇒ https://www.snpambiente.it/snpa/linee-guida-per-la-misura-dei-campi-elettromagnetici-generati-da-sistemi-di-telecomunicazione-in-tecnologia-5g/

PUBBLICAZIONI TECNICHE

PT 01 • PUBBLICAZIONI TECNICHE SNPA 2025

Emissioni odorigene: elementi di riferimento e approcci metodologici per il monitoraggio

[Delibera del Consiglio SNPA n. 268 del 23/01/2025]

Il Documento Tecnico costituisce una revisione del documento "Metodologie per la valutazione delle emissioni odorigene", approvato con Delibera n. 38/2018 dal Consiglio SNPA. Nello specifico, scopo del documento è fornire, in modo organico, agli Enti di Controllo informazioni utili per la scelta degli approcci adeguati ad effettuare un'azione di prevenzione, controllo e valutazione delle emissioni odorigene. Le innovazioni metodologiche e tecnologiche relative al monitoraggio e al controllo degli odori nonché gli aggiornamenti in merito alla normazione tecnica di settore e alla legislazione nazionale e regionale, occorsi negli ultimi anni, hanno introdotto numerosi elementi di novità nel settore. Tali elementi sono stati integrati nelle diverse sezioni del documento con particolare riferimento agli aspetti tecnici e normativi.

⇒ https://www.snpambiente.it/snpa/emissioni-odorigene-elementi-di-riferimento-e-approcci-metodologici-per-il-monitoraggio/

PT 02 • PUBBLICAZIONI TECNICHE SNPA 2025

Analisi delle tendenze evolutive dei nitrati di origine agricola nelle acque superficiali e sotterranee
[Delibera del Consiglio SNPA n. 269 del 23/01/2025]

Le evoluzioni temporali delle concentrazioni dei nitrati di origine agricola nelle acque superficiali e sotterranee sono state analizzate con metodi statistici non parametrici, utilizzando i test di Mann-Kendall e Pettitt per identificare rispettivamente i trend e le inversioni di tendenza, applicando in via sperimentale i test a serie di dati multiquadriennali (casi studio agenziali). I risultati ottenuti hanno dismostrato, che rispetto al semplice confronto tra medie aritmetiche quadriennali consecutive previste dalla "Direttiva Nitrati" (Dir. 91/676/CEE), il metodo di Mann-Kendall fornisce una valutazione più robusta e accurata dei trend rispetto alla media aritmetica, mentre il test di Pettitt evidenzia cambiamenti significativi nell'andamento della serie storica o inversioni di tendenza, di grande rilevanza per valutare l'efficacia delle misure di gestione agronomica. I risultati suggeriscono inoltre l'importanza di impiegare, in particolare per analisi di lungo periodo, l' approccio statistico avanzato anche per finalità comparative e per la una valutazione degli errori di stima.

⇒ https://www.snpambiente.it/snpa/analisi-delle-tendenze-evolutive-dei-nitrati-di-origine-agricola-nelle-acque-superficiali-e-sotterranee/

ISSN 3035-4234

€ 28,00

(Edizione cartacea)

