



Diritto d'impresa ed ambiente: considerazioni e problematiche di una disciplina in costante evoluzione tra responsabilità e strategie di mercato di **FRANCESCO ALAIMO**

SOMMARIO: **1.**IL CONCETTO DI DANNO AMBIENTALE **2.** LE POLITICHE AMBIENTALI DELL'UNIONE EUROPEA TRA PRECAUZIONE E CORREZIONE **3.** CRITERI DI IMPUTAZIONE DELLA RESPONSABILITÀ ED IL PRINCIPIO "CHI INQUINA PAGA" **4.** RESPONSABILITÀ PENALE ED ECOREATI **5.** OBBLIGHI DELLE IMPRESE TRA PREVENZIONE E NORMATIVE TECNICHE **6.** IMPRESA E SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE TRA ECONOMIA CIRCOLARE E NUOVE RIFORME **7.** VERSO IL FUTURO DELL'ECONOMIA CIRCOLARE **7.1** BIOECONOMIA **8.** CONCLUSIONI

1. Il concetto di danno ambientale. Uno dei temi più discussi dell'ultimo decennio è sicuramente quello relativo alla salvaguarda dell'ambiente. Sempre più, nel corso degli anni, le nuove forme di comunicazione globale sono riuscite a smuovere le coscienze, soprattutto tra i più giovani, al punto di poter parlare di *Green Generation*.

Tale evoluzione non poteva non avere anche un impatto economico proiettando le imprese verso un futuro sostenibile, incentrato sulla green economy ed ispirato a tematiche ambientali.

Prima di analizzare l'influenza che tale evoluzione sociale, culturale ed economica ha avuto nell'economia e nell'impresa, è bene delineare cosa si intenda per ambiente.

La concezione di ambiente e, di conseguenza, di quale sia il diritto leso quando si parla di danno all'ambiente, è particolarmente discussa in dottrina stante la dinamicità che assume di volta in volta a seconda delle interazioni che si creano con l'uomo.

In questo senso non aiuta la nostra Costituzione che, al pari delle altre nate nell'immediato dopoguerra, omette ogni riferimento esplicito all'ambiente¹ ed anzi, quegli articoli oggi riconosciuti pacificamente come di rilevanza fondamentale nello sviluppo normativo della tutela ambientale, trattavano di

¹ La ragione può essere invenuta semplicemente in una inferiore sensibilità verso le tematiche ambientali che, all'epoca, non erano particolarmente sentite dalla collettività

ambiente senza la consapevolezza avvertita oggi circa le tematiche dominanti e la necessità di tutela del territorio².

Per questo va evidenziato il ruolo della giurisprudenza e della dottrina, che hanno reso possibile operare un inquadramento nel nostro ordinamento della tutela ambientale.

Storicamente sono stati mossi i primi passi con l'art. 9 Cost., il cui secondo comma sancisce il compito della Repubblica di «*tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della nazione*»; mediante una interpretazione estensiva del concetto di paesaggio si è cercato di ricomprenderne al proprio interno, da un lato «*ogni preesistenza naturale, l'intero territorio, la flora e la fauna*»; dall'altro «*ogni intervento umano che operi nel divenire del paesaggio qualunque possa essere l'area in cui viene svolto*»³ di guisa che la tutela del paesaggio così inteso finisce inevitabilmente nel confondersi con la tutela all'ambiente e per tutelarla in maniera abbastanza efficace. Sebbene tale interpretazione dell'art., 9 Cost. sia stata uno strumento fondamentale, non può da sola esaurire la salvaguardia dell'ambiente.

L'art. 32 della Costituzione⁴ affida alla Repubblica la tutela della salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività e costituisce un altro degli articoli cardine per la tutela ambientale.

A partire dagli anni '60 si è sviluppato insistentemente un rapporto sinallagmatico tra salute ed ambiente tale per cui la tutela della salute non può che passare per una salubrità degli ambienti, andando a creare una concezione

² Si pensi all'art. 44 Cost. il quale recita: «*Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e la media proprietà*»

³ A. Predieri, Paesaggio, in Enc. Giur., cit. p. 152.

⁴ Secondo il quale «*La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana*».

del diritto soggettivo dell'ambiente compatibile con una concezione oggettiva del bene ambiente a disposizione degli interessi della collettività⁵.

Sebbene questa sia stata l'interpretazione che più di altre ha avuto il pregio di porre l'ambiente al centro di una tutela normativa effettiva, la stessa non è mai riuscita a far evolvere l'ambiente al rango di bene tutelabile *ex se*, lasciandolo quale situazione giuridica soggettiva accessoria al bene primario della salute.

Un passo in avanti è stato fatto con la riforma del Titolo V, avvenuta con l'adozione della Legge Costituzionale n. 3 del 2001, che ha avuto il merito di aver inserito nel nuovo art. 117 Cost. la parola "ambiente" andando ufficialmente a riconoscerne il rango costituzionale.

Infatti, tra le materie assegnate a titolo esclusivo dal legislatore alla competenza dello Stato, nell'elenco di cui al comma 2 del citato articolo, vengono specificate: «*la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*»; mentre a titolo concorrente alle Regioni vengono assegnate: «*valorizzazione dei beni ambientali e culturali*».

Andando ad individuare la tutela dell'ambiente come un compito esclusivo dello Stato si è andati indirettamente ad affermare una rilevanza nazionale del bene ambiente e del relativo obbligo di salvaguardia in capo agli organi centrali; se si considera anche il contesto storico in cui si inserisce, fortemente regionalistico, la ripartizione delle competenze a favore dello Stato evidenzia marcatamente l'attenzione alla tematica ambientale che il legislatore voleva inserire nella riforma.

Tuttavia rimane poco chiaro, se non addirittura ignoto, cosa intendesse il legislatore per ambiente e cosa ne fosse ricompreso al suo interno⁶. A colmare tale lacuna sono intervenute la dottrina e la giurisprudenza, anche costituzionale, che hanno consentito di individuare l'ambiente come quel bene della vita,

⁵ M. Comporti, Tutela dell'ambiente e tutela della salute, in Riv. Giur. Amb., 1, 1990, p. 196.

⁶ D. Amirante, Profili di costituzionale dell'ambiente, in P. Dell'Anno, E. Picozza (a cura di), Trattato di diritto dell'ambiente. Vol. I, Padova, 2013.

materiale e complesso, la cui disciplina comprende la tutela e la salvaguardia della qualità e degli equilibri delle sue singole componenti.

Secondo la più autorevole dottrina⁷, la tutela dell'ambiente ha un contenuto «oggettivo», in quanto riferito ad un bene della vita, e «finalistico», perché diretto alla sua migliore conservazione.

Come è evidente dalla breve analisi sull'evoluzione della disciplina ambientale all'interno della Costituzione, negli anni ha prevalso una visione principalmente antropocentrica laddove, nella scala dei beni tutelati, la persona⁸ assume un ruolo centrale rispetto al ruolo svolto dall'ambiente.⁹

In tale visione, la preservazione dell'ambiente è obiettivo fondamentale e necessario per garantire un alto livello qualitativo della vita umana e dei numerosi diritti ad essa correlati. Nel corso degli anni, l'aumento di sensibilità verso tale tematica ha condizionato la concezione antropocentrica dell'ambiente, che ha assorbito in sé il concetto di sviluppo sostenibile inteso come gestione efficiente e responsabile delle risorse ambientali, comportando una proliferazione di strumenti a tutela dell'ambiente che consentono una costante interazione con le attività umane mantenendo, al contempo, un approccio conservativo e di valorizzazione delle risorse.

In sintesi, l'ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita, necessario alla vita dell'uomo.¹⁰

Differentemente, nel corso dei decenni, non ha avuto diffusione la visione eco-centrica dell'ambiente, la quale vede l'ambiente come un bene separato, che assume valore a prescindere dall'uomo, che si colloca semplicemente all'interno dello stesso.

L'idea, sebbene piena di significato e di principi dall'alto valore morale, non ha avuto la stessa incidenza della visione antropocentrica che, in ragione del

⁷ P. Maddalena, La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza costituzionale, cit. p. 314 ss

⁸ Persona intesa non come individuo titolare di situazioni giuridiche soggettive ma come essere umano collocato all'interno di un sistema complesso.

⁹ B. CARAVITA, Diritto dell'ambiente, Bologna, 2016

¹⁰ Si v. Corte Cost., 30 dicembre 1987, n. 641, in giurcost.org

rapporto di reciprocità con l'uomo, ha consentito una proliferazione più rapida e capillare degli strumenti di tutela dell'ambiente.

Da tale concezione, mantenendo una visione antropocentrica, si può arrivare alla conclusione che per danno all'ambiente debba intendersi un qualsiasi comportamento che apporti un significativo e misurabile deterioramento, diretto o indiretto, ad una risorsa naturale condizionandone il rapporto con l'uomo.

Il nostro Legislatore, con l'art.18 della legge n. 349 dell'8 luglio 1986 e s.m.i., nel tentativo di dare una definizione completa sancisce che *«qualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge che comprometta l'ambiente, ad esso arrecando danno, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, obbliga l'autore del fatto al risarcimento nei confronti dello Stato»*.

La generalità e l'astrattezza della summenzionata norma ha l'obiettivo di tutelare l'ambiente prescindendo dall'intensità, profondità od estensione dell'aggressione al bene tutelato.

Se si esclude in astratto ogni comportamento doloso, pochi problemi interpretativi si pongono nei confronti delle persone fisiche che, nell'esercizio dei propri diritti e durante le attività quotidiane, difficilmente si trovano a fare i conti con il rischio di deteriorare l'ambiente.

Il discorso si stratifica ed arricchisce quando si parla invece di soggetti complessi come le imprese. Lo sviluppo scientifico-tecnologico, incrementando la capacità umana di controllo della realtà, aumenta notevolmente il rischio che le attività imprenditoriali – in un'ottica di efficienza, efficacia ed economicità - possano comportare effetti che sono ancora sconosciuti alla scienza o addirittura dannosi¹¹, in maniera più o meno consapevole.

L'imprenditore è chiamato quindi a misurarsi con l'arduo compito, che si accompagna più in generale ad ogni attività di gestione del rischio di prevedere

¹¹ Così, M. TALLACCHINI, *Scienza e diritto. Prospettive di coproduzione*, in *Riv. fil. dir.*, 2012,

il futuro, agendo in via precauzionale per arginare ogni tipo di condotta che potrebbe causare un danno.

Il danno ambientale può quindi essere considerato come una esternalità negativa, ovvero come un comportamento che viene posto in essere da un soggetto di diritto – che ne trae beneficio – e che si riverbera negativamente nell'economia, danneggiando, più o meno indirettamente, soggetti terzi estranei all'attività d'impresa.

La portata, però, che tali comportamenti hanno sull'ambiente (e, a cascata, sulla qualità delle vite umane) rende la tutela della collettività ispirata solamente al risarcimento aquiliano, poco sostenibile per l'impresa.

Infatti, l'impossibilità per l'impresa di poter determinare anticipatamente – in termini economici - l'impatto che il danno ambientale può avere sulla collettività, rende indispensabile predisporre una forma di tutela che non sia solamente *ex post*, ma che agisca al fine di prevenire e contrastare eventuali effetti negativi e, operando in termini di precauzione e prevenzione, andando a valorizzare il processo decisionale che porta ad un determinato intervento¹², con l'obiettivo di ridurre la probabilità del verificarsi di un evento avverso, ovvero a porre in essere delle condotte cautelative.

2. Le politiche ambientali dell'Unione Europea tra precauzione e correzione. Le politiche dell'Unione europea in tema ambientale sono state, storicamente, improntate ad una tutela piena dell'ambiente ponendo un fondamentale accento sulla prevenzione.

Nello specifico, il secondo comma dell'art. 191 del TFUE enuncia i principi ispiratori di questa forma di tutela secondo cui: *“La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della*

¹² Così G. MAJONE (a cura di), *Risk Regulation in the European Union: Between Enlargement and internationalization*, Firenze, 2003

precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga".

Se si escludono il principio della "correzione" ed il principio "chi inquina paga" che saranno meglio approfonditi in seguito, i restanti principi enunciati dall'art. 191 del TFUE rispondono tutti ad una logica di anticipazione della soglia di intervento ad un momento antecedente rispetto alla concretizzazione dell'evento dannoso: emerge chiaramente l'intenzione di incentrare le politiche ambientali all'individuazione *ex ante* dei pericoli che minacciano il bene ambiente.

Il legislatore comunitario, atteso l'elevato rilievo sociale del bene giuridico da presidiare, tende a favorire una politica che non si limiti alla riparazione del danno, ma che sia finalizzata, altresì, alla individuazione della mera esposizione al pericolo di tale bene.

Rilevanza primaria assume il **principio di precauzione** teso a limitare preventivamente il rischio per tutte quelle attività che comportano effetti nocivi siano essi conosciuti o meno.

Tale concezione rinvie le proprie radici da una intensa attività sovranazionale sin dal 1982 con la Carta della Natura, cristallizzandosi in una serie di convenzioni internazionali (Convenzione di Vienna del 1985, Dichiarazione interministeriale sulla protezione del Mare del Nord del 1987 e Convenzione di Bamako del 1991) e passando per il Trattato di Maastricht¹³ il principio in esame trova da ultimo consacrazione nel summenzionato art. 191 TFUE. Secondo la Commissione europea, il principio di precauzione può essere invocato quando un fenomeno, un prodotto o un processo può avere effetti potenzialmente pericolosi, individuati tramite una valutazione scientifica e

¹³ L'art. 130 R (2) stabilisce che la politica della Comunità in materia ambientale è fondata, fra l'altro, sui "principi di precauzione e dell'azione preventiva" e richiede che le politiche comunitarie siano integrate con le esigenze connesse alla tutela dell'ambiente. Tale articolo è stato anche ripreso dall'art. 174 del Trattato di Amsterdam

obiettiva, se questa valutazione non consente di determinare il rischio con sufficiente certezza.

Il ricorso al principio si iscrive pertanto nel quadro generale dell'analisi del rischio (che comprende, oltre la valutazione del rischio, la gestione e la comunicazione del rischio) e più particolarmente nel quadro della gestione del rischio che corrisponde alla fase di presa di decisione ¹⁴.

Il principio di precauzione si concretizza, quindi, in una valutazione scientifica il più completa possibile delle attività di impresa ed industriali con una determinazione del grado d'incertezza scientifica al quale si va incontro ed in una valutazione dei rischi e delle conseguenze potenziali in caso di assenza di intervento.

Strettamente connesso è il principio di prevenzione o di **azione preventiva**, anch'esso elemento cardine del diritto dell'ambiente, che si può sintetizzare nell'attività di eliminazione e/o riduzione dei rischi ambientali; questo non solo perché i danni, una volta che si siano verificati non sempre sono riparabili, ma anche perché, pur laddove lo siano, i ripristini generalmente costano molto di più delle attività di prevenzione.

Dei chiari esempi sono gli obblighi di pianificazione delle attività considerate potenzialmente pericolose (sull'assunto che una corretta pianificazione espone a molti meno rischi) e l'obbligo di ottenere una autorizzazione preventiva per determinati tipi di attività, sottoponendo così la valutazione sui rischi anche agli organi statali.

L'altro principio enunciato dal secondo comma dell'art. 191 del TFUE è il principio della **correzione, in via prioritaria alla fonte dei danni causati all'ambiente** il quale, insieme al principio "chi inquina paga" mira al ripristino, per quanto possibile, dello *status quo ante*, intervenendo in primo luogo sulla fonte dei danni riscontrati.

¹⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM%3AI32042>, sito istituzionale dell'Unione Europea

È evidente che questo tipo di intervento mira a correggere i danni già verificatesi facendo esplicito riferimento alle fonti produttive dell'inquinamento.

Ma bisogna notare che, sebbene non vi siano dubbi per cosa si intenda per correzione alla fonte, questa non necessariamente ha carattere successivo all'evento dannoso ben potendo operare anche prima: basti pensare alle imposizioni circa gli standard per la fabbricazione di determinati prodotti o alla possibilità di interrompere in qualsiasi momento l'attività dannosa anche senza che si sia verificato effettivamente un danno o senza che si sia verificato del tutto.

Tali principi ispiratori dell'Unione Europea avevano - ed hanno - una portata innovativa non indifferente che si estrinseca soprattutto nella differenziazione delle forme di tutela dell'ambiente a carattere preventivo le quali si mostrano come le forme più idonee a garantire un effettivo controllo.

Storicamente, però, anche in ragione delle tradizioni giuridiche dei paesi più industrializzati, si è sviluppata anche una forma di tutela *ex post* incentrata sulla responsabilità soggettiva degli operatori economici sintetizzata nell'ultimo principio enunciato dall'art. 191 del TFUE ovvero il principio "chi inquina paga".

3. Criteri di imputazione della responsabilità ed il principio "chi inquina paga". La frequenza con il quale si verificano i danni all'ambiente e la portata lesiva che questi ricoprono, rendono necessario predisporre strumenti di tutela che intervengano indipendentemente dalle accortezze cautelativamente predisposte.

Storicamente, infatti, il contesto in cui si è iniziato ad intervenire a tutela dell'ambiente era teso a sottovalutare l'impatto dei danni ambientali e volto soprattutto a punire i trasgressori che con i loro comportamenti.

Il punto di partenza è stato, ed è, ovviamente, la responsabilità civile comunemente intesa, la quale però deve necessariamente fare i conti con due fattori costanti: *i)* la mutevolezza delle conoscenze tecnico-scientifiche, che rende

a sua volta mutevole il comportamento giuridicamente sanzionato¹⁵, ii) la necessità di costruire una responsabilità fondata su comportamenti che spesso non possono classificarsi come volontari¹⁶. Tali questioni hanno portato il legislatore ad elaborare una particolare categoria di responsabilità oggettiva o semi-oggettiva accompagnata da orientamenti volti ad agevolare la dimostrazione del nesso causale (su di un piano meramente probatorio) o prevedendo responsabilità solidali nei confronti di tutti i soggetti che hanno posto in essere condotte potenzialmente idonee a ledere il bene tutelato, secondo una analisi che si presenta probabilistica (fatta salva la possibilità in ogni momento di dimostrare l'estraneità al fatto dannoso).

Considerando l'attenzione della tematica, nel tentativo di armonizzare la disciplina dei vari paesi europei, sulla responsabilità ambientale è intervenuta l'Unione Europea con la direttiva 2004/35/CE, predisponendo come obiettivi dell'azione comunitaria la "riparazione" e la "prevenzione" del danno ambientale, seguendo il principio "chi inquina paga", così che *«l'operatore la cui attività ha causato un danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno sarà considerato finanziariamente responsabile»* e *«in modo da indurre gli operatori ad adottare misure e sviluppare pratiche atte a ridurre al minimo i rischi di danno ambientale»*¹⁷.

La direttiva ha il pregio di porre l'attenzione in maniera decisa sulle tutele anticipatorie mediante meccanismi preventivi di carattere inibitorio o conformativo. Il significato facilmente intuibile dell'espressione "chi inquina paga" è che gli effetti negativi dell'inquinamento (e quindi i costi che ne derivano)

¹⁵ Spesso è necessaria l'acquisizione di competenze scientifiche specifiche per avere la certezza, o anche solo la mera probabilità, che un determinato comportamento sia lesivo per l'ambiente e/o per l'uomo, rendendo necessario un adattamento delle prescrizioni normative che accolgono le tecniche apprese.

¹⁶ Josserand, *De la responsabilité d'fait des choses inanimées*, Paris, A. Rousseau, faceva riferimento al concetto di "danno anonimo"

¹⁷ Pozzo (a cura di), *La responsabilità ambientale. La nuova Direttiva sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e di riparazione del danno ambientale*, Milano, Giuffrè, 2005;

devono gravare sugli inquinatori, non quindi sui soggetti incolpevoli, né sulla collettività¹⁸.

Il principio assume particolare rilievo per le politiche imprenditoriali, poiché imporrebbe la traslazione di un costo da chi lo subisce a chi lo genera, principalmente, appunto, l'impresa andando ad internalizzare il rischio¹⁹.

La distinzione tra la responsabilità per danno all'ambiente e la responsabilità aquiliana emerge quindi più marcata: la prima combina i principi di precauzione e prevenzione con il concetto di ripristino del danno, la seconda è incentrata su una tutela *ex post*.

La direttiva 2004/35/CE, nel tentativo di regolamentare un settore normativo non particolarmente proliferato, pur mantenendo l'obiettivo di armonizzare una materia così complessa, distingue infatti, il regime di responsabilità per danni all'ambiente a seconda del tipo di attività professionali svolte, prevedendo, da un lato, un regime di responsabilità oggettiva per quel tipo di attività che si presentano, di per sé, come pericolose per l'ambiente e, dall'altro, un regime di responsabilità per colpa ogni qual volta si arrechi un danno all'ambiente nell'esercizio di attività che, secondo una valutazione preventiva, non presentavano il carattere della pericolosità²⁰.

I vari ordinamenti europei, nel recepire la direttiva 2004/36/CE, hanno evidenziato una tendenza a prediligere un modello di responsabilità oggettiva, complice, un *background* della materia particolarmente frammentario o addirittura inesistente²¹, e la maggiore tendenza di questo regime di responsabilità a realizzare l'obiettivo della internalizzazione del danno²².

¹⁸ La stessa direttiva 2004/35/CE riporta testualmente: "*l'operatore che provoca un danno ambientale o è all'origine di una minaccia imminente di tale danno dovrebbe di massima sostenere il costo delle necessarie misure di prevenzione o di riparazione*".

¹⁹ Concetto che combacia perfettamente con la visione di danno d'ambiente come esternalità negativa.

²⁰ Soluzione ripresa dal Libro Bianco sulla responsabilità per danni all'ambiente del 2000.

²¹ Pozzo, *Il recepimento della direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale in Germania, Spagna, Francia e Regno Unito*, in *Riv. giur. ambiente*, 2010, 2,

²² La responsabilità per colpa si concentra sul grado di diligenza posto in essere dal danneggiante, spostando l'attenzione, appunto, all'interno dell'impresa.

L'esperienza italiana si è discostata parzialmente da quella degli altri paesi.

La ragione principale deve rinvenirsi nell'arduo compito spettante al legislatore nazionale di recepire la direttiva 2004/36/CE armonizzandone il contenuto con la disciplina vigente sul territorio italiano. Infatti, sin dalla fine degli anni '80 l'ordinamento italiano ha cominciato ad introdurre una serie di disposizioni a carattere normativo volte a sanzionare condotte lesive dell'ambiente e incentrate, principalmente, su di un regime di responsabilità per colpa grave²³.

Il risultato dell'armonizzazione è il Testo Unico Ambientale (D.Lgs 3 aprile 2006, n.152) il quale, seppur con il lodevole intento di tutelare il maggior numero di fattispecie possibili, ha posto notevoli problemi interpretativi poiché presenta al proprio interno una disciplina particolarmente eterogenea che varia la tipologia di tutela a seconda delle fattispecie passando da una responsabilità civile ad una tutela ripristinatoria e per misure a carattere preventivo²⁴.

Tale difformità ha portato come conseguenza l'avvio di ben due procedure di infrazione da parte dell'Unione Europea che ha ritenuto il lavoro del legislatore italiano non sufficiente ai fini del completo recepimento del contenuto della direttiva 2004/36/CE²⁵.

²³ La legge 8 luglio 1986, n. 349 – Istituzione del ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale – segna un passo in avanti per la disciplina ambientale, soprattutto per le disposizioni riguardanti il regime di responsabilità.

²⁴ Prevedendo, nel caso in cui il responsabile non venga individuato ovvero risulti impossibile esercitare azioni di rivalsa nei suoi confronti ovvero queste siano infruttuose, e sempre che manchino interventi volontari per il ripristino ambientale, l'intervento dell'autorità amministrativa competente a realizzare le opere di bonifica (art. 250 cod. amb.)

²⁵ Commissione UE, ai sensi dell'art 258 TFUE, ha contestato la non conformità del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 con la direttiva 2004/35/CE, per la non corretta trasposizione nell'ordinamento italiano degli articoli 1,3,4,6 e 7 e dell'Allegato II della direttiva 2004/35/CE e, nel 2012, ha avviato una seconda procedura di infrazione per "adottato e mantenuto in vigore"234 norme che violano gli articoli 1, 3, 4, 6 e 7 e l'Allegato II della direttiva 2004/35/CE

Nel 2010, a seguito di un rinvio pregiudiziale, è intervenuta anche la Corte di Giustizia²⁶ che, seppur il problema interpretativo relativo al recepimento della direttiva 2004/36/CE fosse particolarmente attuale, non commenta la scelta italiana di discostarsi dal modello a duplice binario della summenzionata direttiva adottando, seppur con quale accorgimento, un differente modello di responsabilità per colpa.

La ragione è principalmente da rinvenire nel fatto che, se consideriamo a sé stante il problema del mancato recepimento della nota direttiva, la disciplina italiana, nel contenuto, non si è discostata da quella comunitaria poiché, in entrambe, gli oneri di riparazione del danno gravano sugli operatori in base all'effettivo contributo nella causazione dell'evento dannoso.

La colpa che l'art. 311 del D.Lgs 152/2006, come detto, introduce nell'ordinamento, si configura come generica poiché indirizzata a "chiunque" commetta un illecito ambientale.

La caratteristica fondamentale del modello di responsabilità per danno ambientale è che l'obbligo risarcitorio in capo all'agente sorge non soltanto quando la condotta lesiva presenta l'elemento soggettivo della colpa o del dolo, ma anche quando vi è una violazione di legge, di regolamento o di provvedimento amministrativo.

Questo sistema comporta notevoli benefici; ad esempio, rende più agevole individuare un responsabile, incide sull'intensità dell'attività potenzialmente dannosa²⁷ e facilita le tutele risarcitorie *ex post*. Tuttavia, non è esente da difetti: primo tra tutti non incentiva un'azione preventiva (l'attenzione degli operatori

²⁶ Si fa riferimento a: Corte di Giustizia UE, sez. VIII, ord. 9 marzo 2010 (cause riunite C-478/08 e C-479/08), Corte di Giustizia UE, Grande Sezione, 9 marzo 2010, (causa C-378/08), Corte di Giustizia UE, Grande Sezione – 9 marzo 2010 (cause riunite C-379/08 e C-380/08).

Il fatto dal quale scaturisce il rinvio pregiudiziale, ex art. 267 TFUE, alla Corte di Giustizia riguardava interventi di risanamento del sito di interesse nazionale Priolo-Augusta in Sicilia, interessato da fenomeni di inquinamento da idrocarburi e da sostanze derivanti da processi petrolchimici. Nel sito si erano succedute nel corso del tempo una pluralità di imprese, con la conseguenza di rendere particolarmente complessa per l'autorità pubblica l'individuazione degli autori dell'inquinamento e, quindi, dei soggetti ai quali imputare i costi del ripristino.

²⁷ Inducendo gli operatori a ridurre la frequenza o l'intensità dell'attività poiché, in caso contrario, potrebbero con i loro comportamenti integrare negligenza, imprudenza o imperizia

potrebbe essere concentrata più su una condotta che consenta loro di liberarsi dalla responsabilità che sull'effettiva tutela dell'ambiente) e potrebbe diventare presto poco deterrente stante la massiccia diffusione di sistemi assicurativi che coprono i danni delle imprese.

Va però detto che tali problemi non hanno avuto – e non hanno tutt'oggi – un risvolto pratico particolarmente incisivo vista la diffusione di strumenti privatistici come, ad esempio, le *transazioni globali*²⁸.

La transazione globale è un istituto, introdotto con la legge 22 febbraio 2009, n.13²⁹, che disciplina la conclusione di accordi transattivi tra una o più imprese e il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, al fine di determinare gli oneri di bonifica e di ripristino, nonché la quantificazione del danno ambientale, per le procedure di bonifica che coinvolgono siti di interesse nazionale.

Ci si è ben presto resi conto che un uso distorto di tale strumento lo avrebbe reso incompatibile con i principi contenuti nella direttiva 2004/35/CE poiché in contrasto con il principio di precauzione. Infatti, la disciplina comunitaria prevede il necessario ripristino dei luoghi ad una situazione precedente al sinistro, ovvero, in caso di impossibilità, l'adozione di misure sostitutive e complementari di ripristino ambientale e, soltanto in estremo subordine, il risarcimento per equivalente.

Nelle contrattazioni con il Ministero, l'impegno al ripristino è stato solitamente limitato e le trattative sono state incentrate più sull'aspetto economico-risarcitorio.

²⁸ Per un'analisi delle transazioni globali si legga: V. CINGANO, *Bonifica e responsabilità per danno all'ambiente nel diritto amministrativo*, Padova, 2013, p. 179 ss.; G. MASTRODONATO, *Gli strumenti privatistici nella tutela amministrativa dell'ambiente*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2010, 5, p. 707; F. FONDERICO, *Alla ricerca della pietra filosofale: bonifica, danno ambientale e transazioni globali*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2009, 9, p. 917 ss

²⁹ In particolare Art. 2 della Legge 27 febbraio 2009, n. 13: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 208, recante misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 49 del 28 febbraio 2009

Per queste ragioni è nuovamente intervenuto il legislatore, che ha modificato l'istituto di ripristino ambientale per i siti di interesse nazionale con la Legge di Stabilità 2016³⁰, obbligando i soggetti a includere nella proposta transattiva “*gli interventi di riparazione primaria, complementare e compensativa*”, tenendo conto dei metodi di equivalenza per le misure alternative a quella primaria e della liquidazione monetaria solo nei casi residuali³¹, dimostrando ancora una volta la preferenza per la riparazione del danno in forma specifica.

Eliminando così ogni tipo di scorciatoia, per contrastare efficacemente i costi di un eventuale sinistro, non resta che la predisposizione di regole di diritto privato di natura “organizzativa”, andando ad esaltare lo strumento precauzionale tanto caro all'Unione Europea.

Se non si può realisticamente auspicare che i sinistri non si verifichino del tutto, l'obiettivo da realizzare è, quanto meno, la riduzione del costo degli incidenti, «*nel senso che si dovrebbe tendere alla massima riduzione del numero e della gravità dei sinistri da un lato, e del costo per evitare i sinistri dall'altro*»³².

4. Responsabilità penale ed Ecoreati. È evidente, a questo punto, che le regole organizzative delle imprese rimangono la chiave, non soltanto per prevenire i danni e riparare agli illeciti che posti in essere, ma anche per non incorrere nella commissione di reati.

Il modello di organizzazione e gestione ai sensi dell'art. 6, comma 1, lettera a) del decreto legislativo n. 231 dell'8 giugno 2001 descrive gli strumenti organizzativi attuati dalla società per lo svolgimento dei processi aziendali in modo coordinato e controllato.

³⁰ Art. 31, l. 28.12.2015, n. 221, rubricato «Determinazione delle misure per il risarcimento del danno ambientale e il ripristino ambientale dei siti di interesse nazionale», in G.U. n. 13 del 18.1.2016, entrato in vigore il 2.2.2016

³¹ 282 Cfr. Art. 306bis, comma 2, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152

³² Pozzo, Il criterio di imputazione della responsabilità per danno all'ambiente nelle recenti leggi ecologiche, cit., p. 3.

Questo modello si occupa non soltanto di aspetti meramente riconducibili al *business* aziendale ma anche quelli di misurazione, gestione e controllo, nelle aree aziendali cosiddette “a rischio”, ove cioè potrebbero essere commesse determinate tipologie di reato.

Ovviamente tra questi reati ci sono anche quelli ambientali.

La responsabilità degli enti per gli illeciti ambientali è stata introdotta nel nostro ordinamento attraverso il d.lgs. n. 121/2011 di recepimento della direttiva n. 2008/99/CE sulla tutela penale dell’ambiente.

L’Unione Europea ha chiesto agli stati membri di introdurre degli strumenti normativi che consentissero di chiamare a rispondere le persone giuridiche per i reati di cui all’art. 3 e 4 della summenzionata direttiva.

Parimenti rilevante, ed in linea con l’azione a carattere preventivo che l’Unione era intenta a perseguire, è stata la richiesta fatta agli stati membri di introdurre un sistema che riconoscesse una responsabilità delle persone giuridiche per *culpa in vigilando* dei soggetti ai quali erano stati conferiti poteri di controllo sull’attività dell’impresa e che non erano riusciti ad impedire il verificarsi di uno degli eventi delittuosi previsti negli artt. 3 e 4 della direttiva 2008/99/CE.

Quest’ultimo compito, assolto con l’introduzione nel decalogo del d.lgs. n. 231/01 dell’art.25 *undecies* degli illeciti ambientali, è da considerare come il pregio maggiore del d.lgs. n. 121/2011 che non porta ulteriori innovazioni alla materia. Infatti, l’intervento del legislatore si è limitato all’introduzione di due nuove fattispecie delittuose (artt. 727 *bis* e 727 *ter* c.p.) e ad un costante richiamo del Testo unico Ambientale e delle fattispecie contravvenzionali ivi presenti sin dal 2006.

Tale forma di tutela non ha però soddisfatto il legislatore e, per questo, si è arrivati alla ben più incisiva Legge n. 68/2015 c.d. sugli “ecoreati”.

La portata “rivoluzionaria” di questa legge può essere ricondotta all’introduzione del titolo VI *bis* del libro secondo del codice penale, intitolato «*dei delitti contro l’ambiente*» e alla collocazione sistematica del nuovo titolo a ridosso dei delitti contro l’incolumità pubblica, in ragione dello «*stretto legame che*

intercorre tra incolumità pubblica ed ambiente, e che riemerge puntuale nelle nuove figure di inquinamento ambientale aggravato (art. 452 ter c.p.) e di disastro ambientale (art. 452 quater c.p.), ove le offese all'integrità fisica delle persone costituiscono rispettivamente evento aggravante ed evento alternativo all'offesa di matrici ambientali»³³. Ma ad essere rivoluzionaria è soprattutto la previsione del nuovo “dolo specifico ambientale”, tipizzato attraverso un'aggravante soggettiva comune ad effetto speciale³⁴.

In particolare, i delitti ambientali che hanno trovato ingresso nel codice penale, attraverso la L. n. 68/2015 sono:

- inquinamento ambientale (art. 452 bis c.p.);
- morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale (art. 452 ter);
- disastro ambientale (art. 452 quater);
- inquinamento ambientale e disastro commessi per colpa (art. 452 quinquies);
- traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività (art. 452 sexies);
- impedimento del controllo (art. 452 septies);
- omessa bonifica (art. 452 terdecies)³⁵.

Queste fattispecie delittuose – con qualche eccezione che andremo ad analizzare - sono state inserite nel d. lgs. n. 231/2001, mediante la modifica dell'art. 25 undecies operata dall'art. 1 co 8 della L. n. 68/2015, e aggiunte alle sanzioni interdittive di cui al precedente art. 9 d.lgs. n. 231/2011³⁶, andando a rafforzare notevolmente il quadro sanzionatorio approntato nei riguardi degli enti

³³ Ruga Riva, I nuovi ecoreati. Commento alla legge 22 maggio 2015, n. 68, Torino, 2015, IX

³⁴ Parimenti incisiva è anche la previsione di una vera e propria aggravante per i reati ambientali commessi da associazioni a stampo mafioso o da associazioni a delinquere

³⁵ Il reato di *ispezione di fondali marini*, che puniva chiunque usasse la tecnica dell'*air gun* o altre tecniche esplosive nell'ambito di attività di ricerca e di ispezione dei fondali marini finalizzate alla coltivazione di idrocarburi, è stato soppresso nell'ultima lettura della Camera.

³⁶ interdizione dall'esercizio di attività; sospensione e revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni; divieto di contrattare con la p.a.; esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi, sussidi ed eventuale revoca di quelli già concessi; divieto di pubblicizzare beni o servizi;

risultando, il complesso delle norme così costituite, particolarmente deterrente nei confronti degli operatori economici di medie e grandi dimensioni.

Come detto, nel novero dei reati inseriti nel D.Lgs n. 231/2001, mancano all'appello le nuove fattispecie di impedimento del controllo di cui all'art. 452 *septies* c.p. e di omessa bonifica di cui all'art. 452 *terdecies* c.p.³⁷.

Sebbene per l'omessa bonifica, il comportamento omissivo della persona giuridica possa essere comunque penalmente sanzionato stante il richiamo all'art. 257 del Testo Unico Ambientale ad opera del d.lgs. 121/2011, per entrambe le fattispecie, la lacuna del legislatore del 2015 non trova giustificazione poiché si tratta di attività strettamente correlate all'attività d'impresa e che, per una tutela più immediata, avrebbero dovuto certamente essere inseriti nell'art. 25-undecies del D.Lgs. n. 231/2001³⁸.

Va segnalata altresì un'altra lacuna, sebbene questa non incida direttamente con l'attività d'impresa, ovvero il mancato inserimento dell'art. 452 *ter* c.p. che prevede la fattispecie delittuosa di morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale commesso a vantaggio dell'ente.

La riforma del 2015 ha inoltre introdotto nel Testo Unico Ambientale (d.lgs. n. 152/2006)³⁹ una speciale disciplina di estinzione della contravvenzione ai sensi della quale, una volta accertato il comportamento lesivo, viene data la possibilità all'ente di attivarsi per far cessare situazioni di pericolo ovvero la prosecuzione di attività potenzialmente pericolose.

³⁷ interdizione dall'esercizio di attività; sospensione e revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni; divieto di contrattare con la p.a.; esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi, sussidi ed eventuale revoca di quelli già concessi; divieto di pubblicizzare beni o servizi; L'art. 452 *terdecies* c.p. incrimina con la minaccia della pena della reclusione da uno a quattro anni e con la multa da euro 20.000 a euro 80.000 «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».

³⁸ G. AMARELLI, I nuovi reati ambientali e la responsabilità degli enti collettivi: una grande aspettativa parzialmente delusa, in Cassazione Penale, 2016, pp. 405 e ss.

³⁹ E' stata inserita la "parte sesta *bis*", recante "Disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale", costituita da sette nuovi articoli (artt. da 318 bis a 318 octies).

Tale procedimento si applica soltanto per le contravvenzioni in materia ambientale previste dal Testo Unico Ambientale che «*non hanno cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette*» e prevede, in caso di adempimento delle prescrizioni previste e del pagamento della sanzione pecuniaria ridotta fino ad un quarto, l'estinzione del reato ex. art. 318 *septies*.

È naturale chiedersi come si concilia tale procedimento con le norme ex d.lgs. n. 231/2001, in tema di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche o delle società, nel caso in cui i reati siano stati commessi nel loro interesse o a loro vantaggio, poiché l'art. 25 *undecies*, in tema di reati ambientali, include alcuni reati per i quali potrebbe essere applicabile il meccanismo prescrittivo in parola, sussistendone i presupposti⁴⁰.

Poiché nulla è previsto al riguardo nella parte VI bis, ed in ossequio al principio di autonomia della responsabilità dell'ente⁴¹, il procedimento amministrativo a suo carico continua durante la sospensione del procedimento penale parallelo e può concludersi con una sanzione anche in caso di estinzione del reato ai sensi dell'art. 318 *septies*.

In ogni caso, sebbene sia considerabile come naturale evoluzione del lungo processo di omologazione ai principi comunitari, non di meno si può sottovalutare la portata innovatrice della Legge sugli Ecoreati, così come è palese l'intento del legislatore di elaborare una forma di tutela che sia la più preventiva possibile, addossando – ancor prima della causazione dell'evento – le responsabilità a soggetti determinati o determinabili.

In questa direzione si muove anche la recente riforma del Testo unico dell'Ambiente, in relazione alla responsabilità estesa del produttore di cui al D.Lgs. 116/2020.

⁴⁰ Tutti quelli individuati mediante il richiamo al Testo Unico Ambientale

⁴¹ D.lgs. 231/2001, art. 8, comma 1. Autonomia delle responsabilità dell'ente. «La responsabilità dell'ente sussiste anche quando: a) l'autore del reato non è stato identificato o non è imputabile; b) il reato si estingue per una causa diversa dall'amnistia».

In particolare, grazie all'introduzione dei nuovi articoli 178 *bis* e 178 *ter* viene riscritta la responsabilità del produttore demandando, tuttavia, a successivi decreti l'adozione di ulteriori misure per rafforzare il riutilizzo, la prevenzione, il riciclaggio e il recupero dei rifiuti.

In particolare, si vuole creare un sistema – dal carattere squisitamente preventivo – caratterizzato dal costante sforzo per la riduzione dell'impatto ambientale dei beni e dei rifiuti, dalla produzione allo smaltimento⁴².

Il produttore non è semplicemente chiamato a sviluppare e commercializzare un bene che abbia delle caratteristiche che lo rendono ecologico (ad esempio in relazione al materiale utilizzato o al processo di lavorazione), ma gli è imposto uno sforzo ulteriore e particolarmente innovativo nel panorama europeo, ovvero l'adozione di misure ecologiche e sostenibili che tengano conto dell'intero ciclo vitale del prodotto, della gerarchia dei rifiuti e, se del caso, della potenzialità di riciclaggio multiplo.

Il legislatore, particolarmente attento all'evoluzione *green* del nostro paese, ha stabilito che i soggetti sottoposti a regimi di responsabilità estesa del produttore⁴³ istituiti prima dell'entrata in vigore del decreto dovranno conformarsi alle nuove disposizioni in materia entro il 5 gennaio 2023 e che, al fine di garantire il rispetto degli obblighi derivanti da tale responsabilità, viene istituito il Registro Nazionale dei Produttori, al quale dovranno iscriversi tutti i soggetti sottoposti al nuovo regime di responsabilità.

5. Obblighi delle imprese tra prevenzione e normative tecniche. Tra le poche critiche mosse al legislatore a seguito dell'emanazione della Legge sugli

⁴² D'ausilio in questo senso è il c.d. Life Cycle Assessment (LCA), che è uno strumento metodologico che consente di valutare gli impatti ambientali potenziali (e i danni) di un prodotto lungo il suo ciclo di vita (dalla culla alla tomba, "from cradle to grave"), attraverso le fasi di estrazione delle materie prime, produzione, imballaggio, trasporto, uso e fine vita (riuso, riciclo, recupero di energia, smaltimento), sulla base dell'inventario delle risorse, dell'energia, delle emissioni in aria, acqua, suolo, nonché della produzione di rifiuti, utilizzati con riferimento a un'unità funzionale, al goal e ai confini del sistema assunti a base dello studio.

⁴³ Ovvero qualsiasi persona fisica o giuridica che professionalmente sviluppi, fabbrichi, trasformi, tratti, venda o importi prodotti;

Ecoreati, una delle più rilevanti riguarda la volontà di quest'ultimo di non effettuare dei richiami espliciti alla normativa tecnico-scientifica.

Come noto, le azioni che arrecano un danno all'ambiente, vengono punite in quanto apportano una lesione di un bene – e di tutti i beni ad esso correlati – fondamentale della vita ma, a differenza di molti altri settori, qui non è immediatamente percepibile cosa sia realmente dannoso per l'ambiente, obbligando gli interpreti a fare riferimento, di volta in volta, a quanto viene scoperto ed elaborato dagli scienziati e dagli studiosi.

Se a questo si aggiunge che il crescente progresso scientifico e tecnologico comporta la nascita e/o la diffusione di sostanze e processi totalmente nuovi nel corso di periodi brevissimi, si rischia di svuotare di significato tutta la disciplina di tutela dell'ambiente.

Così si potrebbe arrivare all'estrema ipotesi in cui non potrebbe operare il principio "chi inquina paga" se, nel momento in cui è stata posta in essere l'azione, non si era a conoscenza che la stessa avrebbe avuto effetti potenzialmente lesivi.

Da un lato, tali situazioni, hanno poca possibilità di verificarsi in concreto nel contesto scientifico-normativo attuale ma, dall'altro, è innegabile che il legislatore possa intervenire soltanto in un momento successivo alla conferma scientifica dei difetti o problemi di una determinata sostanza. Per limitare i problemi che potrebbero crearsi in questo senso e rendere più efficiente le regole di prevenzione imposte alle imprese, sarebbe stato certo opportuno, già con la Legge sugli ecoreati, prevedere una correlazione normativa – anche mediante richiamo - tra la responsabilità penale dell'ente e le regole di natura tecnica come la ISO 14001 e la EMAS⁴⁴.

il D.Lgs. n. 231/01 ha previsto una forma di esonero dalla responsabilità amministrativa dell'ente o dell'azienda nel caso in cui sia possibile dimostrare,

⁴⁴ Si tratta di norme, di natura tecnica, a carattere volontario che individuano degli standard particolarmente elevati per le imprese che possano garantire, insieme alla sostenibilità ambientale per queste ultime, anche un ritorno economico

qualora ve ne fosse bisogno in sede giudiziale, di aver adottato ed efficacemente attuato e mantenuto attivo un modello di organizzazione, gestione e controllo.

I sistemi che sono volti a prevenire la commissione di reati ambientali vengo definiti, appunto, sistemi di gestione ambientale⁴⁵. Possono essere predisposti in conformità alla normativa ISO 14001, che rappresenta un insieme di strumenti volontari che favoriscono l'impegno consapevole delle aziende al rispetto delle normative di settore e allo sviluppo di metodi di autocontrollo, finalizzati al miglioramento continuo delle proprie prestazioni ambientali; oppure conformi all'EMAS, un regolamento a livello Europeo che assicura alle organizzazioni e alle aziende aderenti un ritorno economico sotto forma di agevolazioni⁴⁶.

Tali modelli, oltre a rappresentare un valido strumento di gestione ambientale, assicurano la promozione della trasparenza e dell'efficacia delle forme di governo e della gestione delle risorse.

Come largamente ripetuto, il progresso scientifico e la mutevolezza di ciò che può considerarsi dannoso per l'ambiente o meno, renderebbe particolarmente utile il richiamo a normativa di natura tecnica, riducendo il più possibile il ricorso a norme generali ed astratte suscettibili, per loro natura, a ricomprendere una nozione di danno spesso troppo poco precisa;

Il problema, in questo senso, emerge dal fatto che sebbene la normativa di carattere tecnico possa liberamente entrare a far parte della organizzazione della gestione aziendale con il D.Lgs 231/2001 (che prevede la possibilità delle imprese di adottare un sistema di gestione ambientale determinandone anche il contenuto), manca un richiamo esplicito nell'art. 25 *undecies*, che la renderebbe

⁴⁵ Il sistema di gestione ambientale altro non è che un modello organizzativo particolarmente attento all'ambiente, conforme a quanto richiesto dall'art. 6, comma 1, lettera a) del decreto legislativo n. 231 dell'8 giugno 2001

⁴⁶ La differenza principale tra i due si rinviene nella circostanza che l'ISO 14001 è stato elaborato a livello internazionale e il suo modello di certificazione non vede un coinvolgimento diretto degli enti di controllo, mentre l'EMAS presenta il valore aggiunto della obbligatorietà di una dichiarazione ambientale che espliciti esplicita verso l'esterno il rispetto degli impegni ambientali assunti nell'ottica del miglioramento continuo.

essenziale al fine di ridurre il rischio di incorrere in fattispecie di reato e, per l'effetto, vincolante.

Questo perché il D.Lgs 231/2001 non ha l'obiettivo di attuare una gestione sostenibile e attenta all'ambiente *tout court*, ma ha soltanto lo scopo di prevenire la commissione di determinati reati (anche se sarebbe più corretto parlare di riduzione di rischio) a vantaggio della persona giuridica.

Allo stato, quindi, si deve ritenere che i criteri dettati dalle norme ISO 14001 e EMAS possano costituire un'importante base di riferimento, specialmente all'atto della redazione della parte speciale del modello in materia ambientale.

6. Impresa e sostenibilità ambientale tra economia circolare e nuove riforme. Come in passato, la tutela dell'ambiente oggi passa per l'intervento dell'Unione Europea che, nel difficile compito di coordinare le varie legislazioni nazionali, ha fissato obiettivi precisi, gradualmente più intensi sino al 2050, con il sostegno di programmi di ricerca, normative e finanziamenti specifici, volti a proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale europeo, abbassare le emissioni di CO₂, impiegare più efficacemente le risorse, abbassare i rischi per la salute e il benessere legati all'ambiente.

Sebbene in molti settori dell'economia gli Stati invocano un intervento più intenso dell'Unione, accusata a più riprese di essere quasi inerme rispetto alle esigenze dei cittadini comunitari, in ambito della sostenibilità ambientale l'impegno della Comunità Europea è, al contrario della percezione comune, ragguardevole e la parte più evidente di questo impegno è relativa al pacchetto di nuove direttive in materia di rifiuti ed economia circolare attualmente in fase di recepimento anche nel nostro paese.

La conferenza sul clima di Parigi del 2015 è stata l'occasione per verificare i benefici apportati dalle politiche sull'ambiente dell'Unione Europea ed il

momento per delineare gli obiettivi a lungo termine come la riduzione delle emissioni mondiali di almeno il 60%, entro il 2050, rispetto ai livelli del 2010⁴⁷.

La politica ambientale comunitaria – lo dimostrano i dati ufficiali – ha avuto un impatto decisivo; le emissioni negli Stati dell'Unione sono diminuite del 23 % tra il 1990 e il 2014, mentre nello stesso periodo il PIL è cresciuto del 46 %. L'Unione Europea ha messo in campo misure importanti per diventare l'economia più efficiente del mondo sotto il profilo delle emissioni e, come detto, non ha intenzione di allentare la presa volendo raggiungere dei dati ragguardevoli entro il 2050 soprattutto in relazione alle emissioni di gas serra.

L'obiettivo finale è ridurre le emissioni domestiche del 40 % e 60 %, rispettivamente entro il 2030 e il 2040, rispetto ai livelli del 1990⁴⁸, anche mediante importanti investimenti pubblici e privati, stimati attualmente in circa 270 miliardi di euro all'anno per l'intera Unione, ovvero l'1,5 % del prodotto interno lordo dell'UE.

I potenziali benefici sono innegabili: riduzione delle spese energetiche (stimate in 175-320 miliardi di euro), riduzione della dipendenza da combustibile fossile; cambiamento della struttura economica dell'Unione Europea con conseguente creazione di centinaia di migliaia di posti di lavoro e, soprattutto, miglioramenti della qualità dell'aria a beneficio della salute dei cittadini⁴⁹.

⁴⁷ Per mantenere il cambiamento climatico globale sotto i 2 °C (il livello internazionalmente riconosciuto per evitare le conseguenze catastrofiche del riscaldamento globale) l'UE sta puntando a ridurre le emissioni di gas serra dell'80-95 % entro il 2050 rispetto ai livelli del 1990.

⁴⁸ Intervenendo nel **settore energetico** (eliminando quasi totalmente le emissioni di CO₂ entro il 2050, soprattutto producendo elettricità da fonti rinnovabili usando tecnologie esistenti e più all'avanguardia).

Intervenendo nel settore dei **trasporti** (aumentando la sostenibilità grazie a una maggiore efficienza dei veicoli, all'uso di veicoli elettrici e di energia più pulita).

Intervenendo sugli **edifici** (che possono ridurre le loro emissioni attuali di circa il 90 % attraverso miglioramenti nell'efficienza energetica), intervenendo nell'**industria** (che potrebbero ridurre le proprie emissioni di gas serra di più dell'80% attraverso processi più efficienti, efficienza energetica, riciclo e nuove tecnologie)

Anche se le proiezioni prevedono che entro il 2050 rappresenterà un terzo delle emissioni totali dell'UE, l'**agricoltura** può ridurre le emissioni del 42-49 % attraverso un insieme di nuove tecniche, fra cui una dieta più sana con meno consumo di carne.

⁴⁹ Dati ufficiali della Commissione Europea contenuti (COM(2015) 81 final)

Sebbene l'auspicio sia quello di un intervento dal basso, direttamente quindi dai cittadini, sono e saranno necessari interventi del legislatore, anche Europeo, per centrare gli ambiziosi obiettivi prefissati.

Proprio per questo bisogna dare atto di un intenso contributo del legislatore comunitario negli ultimi anni, attraverso Decisioni di esecuzione della Commissione e, soprattutto mediante Regolamenti della Commissione, tra le quali vanno segnalate una serie di interventi volti a classificare sostanze pericolose come il Regolamento (UE) 2019/957 concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche che riguarda il silanetriolo e i TDFA; la Decisione di esecuzione (UE) 2019/1194 relativa all'identificazione del 4-terz-butilfenolo (PTBP) come sostanza estremamente preoccupante o il Regolamento (UE) 2018/2005 concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH) per quanto riguarda le sostanze bis(2-etilesil) ftalato (DEHP), dibutilftalato (DBP), benzilbutilftalato (BBP) e diisobutilftalato (DIBP).

Sebbene meno prolifica, va comunque elogiata anche l'attività del legislatore interno, di cui si segnala nel 2019, il D.Lgs 21 febbraio 2019, n. 23, in attuazione della delega di cui all'articolo 7, commi 1 e 3, della legge 25 ottobre 2017, n. 163, per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/426 del Parlamento europeo e del Consiglio sugli apparecchi che bruciano carburanti gassosi e che abroga la direttiva 2009/142/CE, ed il D.M. 1 marzo 2019, n. 46, contenente il regolamento relativo agli interventi di bonifica, di ripristino ambientale e di messa in sicurezza, d'emergenza, operativa e permanente, delle aree destinate alla produzione agricola e all'allevamento, ai sensi dell'articolo 241 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 .

Il ruolo del nostro Paese, però, nel contesto europeo sembra stia cambiando giacché è arrivata proprio nel settembre 2020 una serie di interventi legislativi tramite cui sono stati concretizzati maggiormente i principi della *circular economy*.

Per economia circolare si intende un modello di produzione e consumo che implica condivisione, prestito, riutilizzo, riparazione, ricondizionamento e riciclo dei materiali e prodotti esistenti il più a lungo possibile.

In pratica si tratta di impostare un'economia a rifiuti zero, un riciclo effettuato direttamente da chi produce gli scarti, senza intermediari.

Nel dicembre 2015 la Commissione Europea ha adottato un ambizioso pacchetto sull'economia circolare, composto da un piano d'azione dell'Unione Europea con misure relative all'intero ciclo di vita dei prodotti: dalla progettazione, all'approvvigionamento, alla produzione e al consumo fino alla gestione dei rifiuti e al mercato delle materie prime secondarie.

Le norme puntano ad avere un effetto pratico sulla vita dei cittadini obbligando i Paesi membri a riciclare almeno il 70% dei rifiuti urbani e l'80% dei rifiuti da imballaggio, e vieta di gettare in discarica quelli biodegradabili e riciclabili.

Si capisce bene come il recentissimo intervento normativo, c.d. pacchetto economia circolare, sia di notevole rilevanza in questo senso.

Si tratta di un insieme di decreti legislativi volti a recepire le direttive europee, incentrati soprattutto sulla fase dello smaltimento dei rifiuti – fase sottovalutata per decenni e tornata al centro del dibattito – che hanno il pregio di normativizzare per la prima volta nel Testo Unico dell'Ambiente, la *circular economy*.

Andando con ordine, la più rilevante delle riforme è certamente quella contenuta nel **D.Lgs. 116/2020** pubblicato lo scorso 11 settembre, in recepimento di due delle quattro direttive del "Pacchetto Economia Circolare": la Direttiva 2018/851/UE, che modifica la "Direttiva Quadro Rifiuti" 2008/98/CE, e la Direttiva 2018/852/UE, che modifica la Direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio. Il decreto legislativo va a modificare alcuni articoli del Testo Unico Ambientale con l'obiettivo di aumentare la circolarità dei materiali prevenendo la produzione dei rifiuti e incentivando ogni forma possibile di

riutilizzo riciclo e recupero; vengono altresì introdotti anche tre nuovi allegati al D.Lgs. 152/2006⁵⁰.

Fondamentali sono sicuramente i già citati artt. 178 *bis* e 178 *ter* del Testo Unico Ambientale che istituiscono un nuovo regime di responsabilità estesa del produttore volta ad incentivare il riutilizzo ed il riciclo dei beni, secondo obiettivi fissati dall'art. 181.

Ma la parte più innovativa del Decreto è sicuramente l'estensione di tale regime ad un numero ampio di soggetti, ovvero a "qualsiasi persona fisica o giuridica che professionalmente sviluppi, fabbrichi, trasformi, tratti, venda o importi prodotti".

Viene altresì individuata la necessità di elaborazione di un "Programma Nazionale di Prevenzione dei Rifiuti" contenuta nel nuovo art. 180, che sia condiviso tra il Ministero dell'Ambiente, dello Sviluppo Economico e delle Politiche Agricole con l'obiettivo di elaborare misure utili a prevenire i rifiuti, inclusi gli strumenti necessari alla valutazione e all'attuazione di tali misure.

Al Programma Nazionale di Prevenzione si affianca il Programma Nazionale per la Gestione dei rifiuti di cui al nuovo articolo 198 *bis* contenente gli obiettivi, i criteri e le linee strategiche con cui le Regioni e le Province autonome dovranno elaborare i piani locali di gestione dei rifiuti. Si tratta, in poche parole, di uno strumento per razionalizzare la gestione dei rifiuti a livello decentrato nel rispetto di criteri determinati centralmente.

Rilevante è anche il nuovo Registro Elettronico Nazionale, oggetto di introduzione nell'art. 188 *bis*, che ha l'obiettivo mantenere la tracciabilità dei rifiuti

⁵⁰ Nello specifico vengono introdotti:

- Allegato L-ter (art. 7, c. 6, D.Lgs. 116/2020): Esempi di strumenti economici e altre misure per incentivare l'applicazione della gerarchia dei rifiuti di cui all'art. 179;
- Allegato L-quater (art. 7, c. 7, D.Lgs. 116/2020): Elenco dei rifiuti di cui all'art. 183, comma 1, lettera b-ter), punto 2);
- Allegato L-quinquies (art. 7, c. 8, D.Lgs. 116/2020): Elenco delle attività che producono rifiuti di cui all'art. 183, comma 1, lettera b-ter), punto 2).

nel quale dovranno convergere tutti i dati relativi alla produzione nazionale dei rifiuti e la relativa gestione⁵¹.

Da ultimo, vanno necessariamente menzionate le modifiche dell'art. 183 del Testo Unico Ambientale e l'eliminazione del concetto di rifiuti speciali, assimilati agli urbani, che diventano semplicemente urbani qualora si presentino come tali, e l'introduzione del concetto di "deposito temporaneo prima della raccolta" che, però, non si differenzia nella sostanza dal precedente "deposito temporaneo".

In relazione proprio ai rifiuti, nonostante debba obbligatoriamente essere riconosciuto lo sforzo compiuto dal legislatore, può essere fatto di più.

Ci si riferisce soprattutto al un'efficace *end of waste*⁵², indispensabile strumento per la concreta applicazione della *circular economy*. Attualmente non esiste ancora nel nostro paese una regolamentazione completa ed efficace di quando un rifiuto può cessare di essere definito come tale; il problema, come spesso accade sta nell'eccessiva burocratizzazione delle procedure, anche tecniche. Sarebbe auspicabile, innanzitutto, una velocizzazione dei procedimenti accentrati a livello ministeriale ma, soprattutto, lasciare un ampio spazio di manovra alle regioni che, pur sempre nel rispetto delle determinazioni dell'Unione Europea, dovrebbero poter regolamentare caso per caso le fattispecie non disciplinate; in caso contrario verrebbe ostacolato il processo di riciclaggio che coinvolge migliaia di impianti sul territorio che rischiano di non essere al passo con il costante mutamento delle conoscenze tecnologiche e delle tipologie di rifiuti trattati.

Di particolare pregio in questo senso è l'art. 184-ter del TUA, recentemente modificato con l'art. 14 *bis* del D.L. 3.9.2019, n. 101 (convertito in legge dalla L.

⁵¹ In questo senso va citata anche la modifica dell'art. 190 TUA, in cui si specificano meglio i tempi per le annotazioni all'interno del Registro di carico e scarico che, appunto, diventa "cronologico".

⁵² L'*end of waste* è un concetto che vede un rifiuto correttamente lavorato non più come rifiuto ma come un prodotto nuovo; da qui la cessazione della qualifica di rifiuto, l'*end of waste* appunto.

02/11/2019, n. 128) che modifica e integra la disciplina relativa alla cessazione della qualifica di rifiuto.

A differenza del testo previgente, ove si prevedeva che ai fini della cessazione della qualifica di rifiuto era necessario che la sostanza o l'oggetto fosse comunemente utilizzato per scopi specifici, la nuova versione prevede quale condizione che la sostanza o l'oggetto sia destinato a essere utilizzato per scopi specifici⁵³.

Questo oltre ad avere il pregio di fornire una definizione al concetto di *end of waste* stabilisce una forte commistione tra i criteri indicati nel Testo nazionale con quelli stabiliti, di volta in volta, dall'Unione Europea⁵⁴.

Sempre in relazione alla *circular economy* e al recente riassetto normativo teso ad uniformare la normativa nazionale a quella comunitaria, si segnalano il **D.Lgs 3 settembre 2020, n. 118**, attuativo della direttiva (UE) 2018/849 (relativa a pile e accumulatori, rifiuti di pile e accumulatori e rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche) ed il **D.Lgs 3 settembre 2020, n. 119**, attuativo della direttiva (UE) 2018/849 (relativa ai veicoli fuori uso) entrambi pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale n. 227 del 12 settembre 2020 ed entrati in vigore il 27 settembre 2020; quest'ultimo in particolare va a modificare il D.Lgs. 209/2003 introducendo delle nuove misure per incentivare il ricondizionamento e il riutilizzo dei componenti dei veicoli, l'istituzione del Registro Unico telematico dei Veicoli fuori uso presso il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti e il Registro di entrata e uscita dei veicoli.

Da ultimo va necessariamente menzionato il **D.Lgs. 3 settembre 2020, n° 121** che, nel recepire la Direttiva 2018/850/UE, si occupa di incentivare la *circular*

⁵³ Le altre condizioni necessarie affinché un rifiuto cessi di essere tale, quando è sottoposto a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo sono:

- esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto;
- la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti;
- l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana.

⁵⁴ Questo è uno degli articoli, la cui attuazione da parte dell'Italia, non ha subito una dilazione dal c.d. Decreto Milleproroghe del 31.1.2020.

economy disciplinando l'attività delle discariche di rifiuti ed andando a fissare dei paletti molto rigidi imponendo, di fatto, il riciclo di tutti i rifiuti con il divieto esplicito di smaltire, a partire dal 2030, nelle discariche ogni tipo di rifiuto suscettibile di essere riciclato, salvo quelli per il quale lo smaltimento in discarica produca un migliore risultato in termini di efficienza ambientale.

Il D.Lgs. 3 settembre 2020, n.121 apporta anche rilevanti modifiche al D.Lgs. 13 gennaio 2003, n° 36 per quanto riguarda, tra le altre cose, i criteri di ammissibilità in discarica per alcune categorie di rifiuti, la campionatura e l'analisi dei rifiuti, la catalogazione dei rifiuti per il quale non è necessario il trattamento prima dello smaltimento in discarica nonché i criteri per la costruzione e la gestione degli impianti e per gli impianti di deposito sotterraneo.

Sempre il D.Lgs 3 settembre 2020, n.121, infine, va ad abrogare il Decreto Ministeriale Ambiente del 27 settembre 2010 mantenendo, però, i limiti prescritti dalla tabella 5, nota a), dell'art.6 che debbono ritenersi validi e pienamente efficaci sino al 1° gennaio 2024.

Si capisce bene che, nonostante alcune tematiche non siano ancora state affrontate dal legislatore, le ultime disposizioni normative, complice anche il lavoro fatto nell'ultimo decennio, porta l'Italia direttamente tra i Paesi europei con i migliori risultati in termini di efficienza ambientale.

Il recepimento del nuovo pacchetto di direttive deve puntare a migliorare la prevenzione, ad aumentare il riciclo superando tutti i nuovi target europei, a utilizzare il recupero energetico a supporto del riciclo e rendere residuale lo smaltimento in discarica. Ai consorzi, punti di forza del sistema italiano, pensati per le diverse tipologie di rifiuto, non si può applicare un unico modello. Possono essere migliorati con misure puntuali, ove necessario, per recepire i precisi contenuti delle nuove direttive europee, finalizzati a raggiungere target ambientali avanzati, nel rispetto dei criteri di economicità e di trasparenza.

l'Italia, nonostante sia leader in Europa nell'economia circolare (davanti il Regno Unito e la Germania con un giro di affari di circa 88 miliardi di euro) è penalizzata dalla scarsità degli investimenti, che si traduce in carenza di

ecoinnovazione (siamo all'ultimo posto per brevetti), e dalle criticità sul fronte normativo.

Se per quanto riguarda il primo aspetto sembra che i recenti interventi legislativi si stiano muovendo in quella direzione, la normativizzazione dell'Economia Circolare non è ancora stata oggetto dell'attività del legislatore, ma sembra che anche questa lacuna stia per essere colmata.

Nel frattempo, a prescindere dagli interventi legislativi, sono le stesse leggi di mercato che stanno spostando l'attenzione delle imprese sulla sostenibilità dell'attività produttiva, premiando quelle che mirano ad una sostanziale riduzione degli impatti negativi sull'ambiente naturale derivante dalla propria attività.

I più recenti dati ISTAT⁵⁵ indicano che il 91% delle imprese con 50 ed oltre addetti svolge attività di raccolta dei rifiuti differenziata, il 71% controlla attivamente l'uso dell'energia, il 56% controlla l'uso dell'acqua e oltre la metà controlla le emissioni in atmosfera. Mentre solo il 19% delle imprese medio-grandi esegue un trattamento delle acque reflue e solo un quinto utilizza materie prime seconde⁵⁶. Tra tutti i settori, il Manifatturiero è quello che presenta una sostenibilità ambientale più elevata (valore medio indice 0,50), seguito dalla Fornitura acqua e gestione dei rifiuti (0,48) e dalla Estrazione di minerali da cave e miniere (0,46).

Questi dati – che mostrano un quadro decisamente positivo - non devono sorprendere poiché debbono essere contestualizzati all'interno di un meccanismo complesso dove la presa di posizione ambientale di una grande impresa coinvolge necessariamente tutte le altre imprese della filiera (rilevante ai fini della produttività sostenibile dell'impresa, è la corretta gestione della catena di distribuzione).

⁵⁵ Va precisato che la metodologia della raccolta dati, per ammissione della stessa ISTAT, è piuttosto eterogenea

⁵⁶ Questi risultati riflettono anche l'adeguamento dei comportamenti aziendali a quanto previsto dalla normativa nazionale ed europea, che, tra gli altri obblighi di legge, per le grandi imprese, prescrive un impegno a rendere conto delle loro performance di sostenibilità, come stabilito del DL n.254 del 30/12/2016.

Insomma, l'impresa *green* sta avendo un impatto sempre più considerevole nella vita delle aziende; L'ISTAT ha infatti rilevato, nel Rapporto Annuale del 2019, come esista un'associazione positiva fra l'adozione di comportamenti virtuosi e i livelli di produttività apparente del lavoro delle imprese.

A questo si aggiunga che la sostenibilità è diventata una caratteristica importante anche per il consumatore finale, al punto che il 65% degli italiani (contro il 59% nel 2019) richiede che le imprese siano attente alle esigenze ambientali al punto che l'atteggiamento delle imprese su questi temi influenza oggi le scelte di acquisto di quasi 4 consumatori su 10 (37%) e il 46% degli italiani (quasi uno su due), contro il 37% dello scorso anno, ammette che non comprerebbe un prodotto di un'azienda che ha pubblicamente preso una posizione che non condivide su un tema sociale, culturale o politico⁵⁷ circostanze che sono state assorbite dal Testo unico dell'Ambiente che, come meglio specificato sopra, ha introdotto i nuovi art. 178 -bis e 178 – ter.

L'unico problema che sembra non essere stato totalmente superato, attualmente, è che nel nostro Paese le aziende non sono tenute a raggiungere requisiti di efficienza dal punto di vista della gestione e del consumo delle risorse - a differenza di quanto avviene a livello energetico - né esistono strumenti cogenti né volontari per effettuarne la diagnosi.

È in questa direzione che è richiesto un ulteriore passo al legislatore interno per rendere l'Italia la più importante economia in Europa in relazione al modello di sviluppo dell'economia circolare.

7. Verso il futuro dell'economia circolare. Purtroppo, a livello mondiale, la circolarità dell'economia, secondo i dati del 2020, è scesa sensibilmente a causa, soprattutto, di un consistente aumento dei consumi a fronte di un'inferiore crescita del riutilizzo dei materiali⁵⁸.

⁵⁷ Dati presi dalla analisi di mercato stilata dalla IPSOS nel marzo 2020

⁵⁸ Il Circularity Gap Report, ha rilevato che tra il 2015 e il 2017 la circolarità è scesa dal 9,1% all'8,6%. Questo dato è la risultanza dall'aumento dei consumi cresciuti di oltre l'8% (da 92,8 a 100,6 Mld/t), a fronte di un incremento del riutilizzo di appena il 3% (da 8,4 a 8,65 Mld/t).

In media ogni persona sulla Terra utilizza più di 11 tonnellate di materiali all'anno: quasi un terzo dei materiali utilizzati nell'arco di 12 mesi rimangono in uso dopo un anno, come i veicoli, ma il 15% viene immesso nell'atmosfera in forma di gas serra e quasi un quarto è direttamente scartato nell'ambiente, come avviene prevalentemente per la plastica. Globalmente un terzo dei materiali viene trattato come rifiuto, per lo più destinato alle discariche.

Questi dati ovviamente tengono conto di un numero consistente di paesi tra i quali rientrano le economie emergenti (quali Cina, India e Brasile) che sono meno attente all'ambiente e con normative più flessibili circa il riciclaggio e lo stoccaggio dei rifiuti⁵⁹.

Discorso decisamente diverso per le economie più sviluppate come quelle dei paesi Comunitari che mediante un costante intervento normativo stanno cercando di incrementare la circolarità e l'attenzione verso i temi ambientali, complice anche il ruolo del legislatore dell'Unione.

Come più volte ribadito, il ruolo del nostro Paese, nell'attuazione delle direttive sull'economia circolare, è di spicco rispetto agli altri paesi membri.

Basti pensare che secondo uno studio periodico condotto dalla Circular economy Network e Enea, mirato a individuare l'indice complessivo di circolarità⁶⁰, l'Italia, con i suoi 100 punti (2 in meno del 2019) si piazza in testa alle classifiche europee dell'indice complessivo di circolarità, ovvero il valore attribuito secondo il grado di uso efficiente delle risorse, utilizzo di materie prime seconde e innovazione nelle categorie produzione, consumo, gestione rifiuti. Al secondo posto nella classifica delle cinque principali economie europee troviamo ancora ben distanziati Germania (89), Francia (88) e Polonia (79)⁶¹.

⁵⁹ Analizzando in maniera incrociata anche i paesi che consumano i beni, ovviamente, emerge una situazione di disparità meno netta di quanto si possa pensare giacché i paesi con il tenore di vita più alto consumano fino a dieci volte di più di quelli dal tenore di vita inferiore.

⁶⁰ Viene elaborato considerando i cinque settori del Piano europeo per l'economia circolare presentato nel 2015: produzione, consumo, gestione dei rifiuti, materie prime seconde e innovazione e investimenti

⁶¹ Dati raccolti dal Rapporto sull'economia circolare del 2020 del Circular Economy Network

Il vantaggio accumulato però, rischia di assottigliarsi con il passare del tempo a causa di alcuni problemi intrinseci dell'ordinamento interno che, seppur indirettamente, stanno influenzando sul progresso normativo in ambito ambientale.

In quest'ottica si possono ipotizzare una serie di interventi non soltanto normativi che, ispirati da principi ecologici, potrebbero rilanciare l'economia italiana dando quell'accelerata al processo di omologazione all'economia circolare voluto (anche se sarebbe meglio dire ipotizzato) dall'Unione Europea.

Innanzitutto, la stratificazione normativa sino ad ora accumulata lascia intendere che, seppur il legislatore sia intervenuto in maniera tempestiva, non è mai stato implementato, nel nostro ordinamento, un piano strategico a livello nazionale che promuova in modo organico ed omogeneo il modello circolare in tutte le sue fasi (produzione, consumo e smaltimento). Sarebbe, allo stato, quantomai opportuno coinvolgere gli stakeholder interessati e programmare a medio e lungo termine un piano di azione congiunto volto alla massimizzazione dell'efficienza delle politiche green affinché tutti facciano la loro parte.

In secondo luogo, è opportuno evidenziare che l'attenzione del legislatore, sempre nell'ottica di incentivare l'economia circolare, dovrebbe porsi su di un migliore utilizzo delle risorse economiche sia mediante nuovi incentivi che attraverso la riallocazione degli incentivi esistenti che, di fatto, producono un effetto contrastante con l'economia circolare (penalizzando, ad esempio, l'inefficienza nel consumo di materiali). La responsabilità estesa del produttore è un ottimo passo verso questa direzione e proprio in questo senso dovrebbero essere prese nuove misure. Tali principi, inoltre, per essere effettivamente parte integrante dell'economia di una nazione intera dovrebbero essere estesi anche all'attività delle pubbliche amministrazioni⁶² in maniera vincolante ed estesa a tutti i livelli mediante un investimento (o re-investimento) dei fondi pubblici verso un modello circolare.

⁶² Si parla, in questo caso, di Green Public Procurement che ha visto una svolta radicale con il nuovo codice degli appalti del 2016 con l'obbligo per le stazioni appaltanti di inserire nei bandi i Criteri ambientali Minimi (CAM)

Inoltre, con la crescita esponenziale del commercio online (dovuto anche alle necessità discendenti dall'epidemia di Sars - Covid 19) ha reso più impellente che mai estendere il modello di economia circolare anche a questo tipo di distribuzione la quale, per sua natura,⁶³ sta portando alla diffusione di beni usa e getta, non riparabili e di scarso valore economico ma dal grande impatto ambientale contribuendo in maniera ingente alla produzione di rifiuti; il tutto spesso è oggetto di produzione in paesi terzi che, mediante il commercio online, eludono le norme sulla responsabilità estesa creando un danno ambientale difficilmente calcolabile.

Ma tali interventi non sono i soli che migliorerebbero l'impatto della economia circolare nella nostra economia.

Nel novero degli auspicati interventi, infatti, devono almeno menzionarsi la effettiva promozione di una bioeconomia rigenerativa⁶⁴, l'adozione di un efficiente *end of waste* (v. *infra* 5) ed un rilancio della qualità – in un'ottica green - delle città con programmi integrati di rigenerazione urbana, secondo il modello europeo delle *green city*.

Rilevante e pienamente in linea con questa *vision* è la c.d. *Plastic Tax*, emanata con la Manovra del 2019, che stabiliva l'introduzione di un'imposta di 0,45 euro per chilogrammo di materia plastica contenuta nei MACSI, ovvero manufatti con singolo impiego che hanno o sono destinati ad avere funzione di contenimento, protezione, manipolazione o consegna di merci o di prodotti alimentari, ad esclusione dei manufatti compostabili, dei dispositivi medici e dei MACSI adibiti a contenere e proteggere medicinali. L'obiettivo è, evidentemente, il disincentivo dell'utilizzo di materiale plastico che, per destinazione d'uso, ha un ciclo di vita molto corto con relativo impatto ambientale critico⁶⁵.

⁶³ Il commercio online rappresenta il più classico esempio di economia lineare, diametralmente opposta all'economia circolare.

⁶⁴ Con lo scopo di alimentare le filiere innovative, integrate nei territori, dei biomateriali nonché la restituzione di sostanza organica ai suoli e la produzione di energie rinnovabili anche mediante l'utilizzo di scarti e rifiuti organici.

⁶⁵ Numerosi studi hanno evidenziato come il problema della plastica, che ha già raggiunto dimensioni allarmanti, sia destinato ad aggravarsi ulteriormente nei prossimi anni: si prevede che

Di fatto, però, la attuale situazione epidemiologica ha imposto il rinvio al luglio 2021 con l'ultima Legge di Bilancio dando l'opportunità di effettuare qualche apprezzabile aggiunta: viene infatti modificata la definizione di MACSI semilavorati e si includono anche le preforme, prodotti ottenuti dallo stampaggio di PET finalizzati a diventare bottiglia o contenitore per bevande, tramite un processo di soffiatura e, tra i soggetti obbligati si includono anche i committenti, i soggetti, residenti o non residenti nel territorio nazionale, che intendono vendere MACSI, ottenuti per loro conto in un impianto di produzione, ad altri soggetti nazionali⁶⁶.

L'Unione, però, non ha rallentato il suo programma ambientale e, già dal gennaio 2021 è entrata in vigore la tassa sulla plastica sulla base di quanto approvato con l'ultimo accordo sul Bilancio a lungo termine dell'UE per il periodo 2021-2027 ma, a differenza della versione interna della *plastic tax*, quella comunitaria è diretta agli Stati al quale si impone il pagamento di 80 centesimi di euro per ogni chilo di plastica non riciclata.

Il Decreto Legge 31 dicembre 2020, n. 183 (c.d. decreto Milleproroghe), con il prevedibile obiettivo di dare una accelerata alla ricezione delle disposizioni Comunitarie, non prevede proroghe in relazione all'applicazione delle disposizioni in tema di classificazione dei rifiuti contenute negli articoli 183, comma 1, lettera b-ter) e 184, comma 2 e agli allegati L - quater e L - quinquies del D.L. vo 152/2006 (come modificato dal D.L.vo 116/2020): tali norme si applicano difatti, come previsto dal testo di legge, dall'1 gennaio 2021.

entro il 2050 la produzione di plastica quadruplichi i volumi attuali, rendendosi responsabile del 20 per cento del consumo di combustibili fossili e andando ad aggravare ulteriormente anche la crisi climatica che il Pianeta deve affrontare.

⁶⁶ Si segnala anche la variazione della soglia di esenzione dall'imposta che deriva dalle dichiarazioni trimestrali che viene portata da 10 a 25 euro e la riduzione delle sanzioni per il mancato ed il ritardato pagamento dell'imposta che passano dal doppio al decuplo dell'imposta evasa al quintuplo, mentre gli importi dovuti per la tardiva presentazione della dichiarazione trimestrale passano da 250 a 2.500 euro e inizialmente erano prevista da 500 a 5.000 euro.

Insomma, i traguardi raggiunti non devono farci dimenticare che ancora molto si può fare per integrare i principi della green economy con la nostra economia e con la prassi e le abitudini di ogni cittadino.

7.1. Bioeconomia. A questo punto della trattazione, un breve cenno merita anche la bioeconomia. Strettamente connessa al concetto di economia circolare, essa può essere genericamente definita come un'economia basata sull'utilizzazione sostenibile di risorse naturali rinnovabili e sulla loro trasformazione in beni e servizi finali o intermedi⁶⁷.

Settore rilevante nella bioeconomia è sicuramente quello volto a garantire la sicurezza alimentare ma, soprattutto negli ultimi anni, spazio sempre crescente deve essere riconosciuto ad un'altra funzione importante: quella di fornire risorse rinnovabili - materiali ed energia - indispensabili a diverse attività economiche di rilevante importanza, nonché alla forte crescita necessaria delle fonti energetiche rinnovabili.

Ovviamente la bioeconomia esiste laddove esiste uno sfruttamento sostenibile delle risorse che non ne va ad intaccare la capacità di rinnovarsi⁶⁸; è proprio qui che la bioeconomia entra a far parte di un modello di economia circolare presentandosi come la componente rinnovabile del sistema: in altre parole diventa bioeconomia rigenerativa.

Nelle strategie di impresa sempre più spesso diventa fondamentale che nella produzione l'utilizzo delle risorse rinnovabili sia compatibile con la rigenerazione delle stesse ed anzi, si dovrebbe mirare a garantire le condizioni ecologiche più favorevole per far sì che questo avvenga.

Una bioeconomia vitale, in grado di rigenerarsi utilizzando risorse rinnovabili in modo durevole, è un aspetto strategico fondamentale di una economia circolare.

⁶⁷ Commissione Europea, 2012b

⁶⁸ L'esempio classico è quello relativo all'utilizzo di legname ad una velocità maggiore rispetto alla crescita degli alberi dal quale proviene.

Proprio per questo, la nuova Strategia Europea sulla bioeconomia approvata nel 2018 mira ad inserire i principi della bioeconomia nelle strategie per la transizione ad una economia circolare mediante una serie di misure già avviate.

Queste possono essere riassunte nella protezione dell'ecosistema mediante soprattutto monitoraggio dei dati e ampliamento delle conoscenze, nello sviluppo delle bioeconomie in tutti i paesi della Comunità e nella modernizzazione delle economie e delle industrie europee al fine di garantire una sostenibilità duratura nel tempo; questo perché la bioeconomia non è certo un settore marginale nel sistema economico degli stati comunitari: secondo le ultime stime disponibili nel 2015, ha fatturato complessivamente 2.300 miliardi di euro, con un numero di addetti pari a 18 milioni di occupati (8,2% della forza lavoro dell'Unione Europea)⁶⁹.

Anche nel nostro paese si registrano dati interessanti a un valore economico pari ad oltre 312 miliardi di euro in termini di fatturato e circa 1,9 milioni di persone impiegate, rappresentando, nel 2017, il 19,5% del PIL nazionale e circa l'8,2% in termini di occupati⁷⁰ con incrementi considerevoli, nel corso degli ultimi anni, per i settori agroalimentare e di produzione delle materie prime.

È evidente che una corretta integrazione dei principi bioeconomici all'interno di una economia circolare non soltanto vanno a rendere più efficiente l'intero sistema ma ne accentuano le caratteristiche fondamentali in un contesto di sostenibilità ambientale.

8. Conclusioni. Alla luce delle considerazioni svolte sino ad ora, è evidente l'evoluzione che il diritto ambientale ha avuto nel corso degli anni e l'impatto che, sempre di più nel corso del tempo, ha assunto in relazione all'attività delle imprese.

⁶⁹ I settori più importanti sono quello agroalimentare e produzione di bevande e tabacco, quello tessile bio-based, l'industria chimica bio-based ed il settore dei biocombustibili liquidi ed elettrico bio-based.

⁷⁰ Dati forniti dal JRC della Commissione Europea

Tuttavia, per realizzare pienamente il concetto di sviluppo sostenibile, è necessario che l'attività dell'impresa non si limiti ad una riduzione dell'inquinamento ovvero all'ottimizzazione del consumo delle risorse, ma deve coinvolgere in modo differente la strategia d'impresa, le persone che vi lavorano e quelle che a vario titolo entrano in contatto con questa.

Nel concreto dell'attività delle imprese, il criterio dello sviluppo sostenibile si traduce in scelte tecniche e gestionali che mirano a creare valore aggiunto cercando soluzioni che coniughino i principi di redditività economica con la tutela ambientale e l'equità sociale.

La salvaguardia dell'ambiente può quindi rappresentare sia un vincolo che un'opportunità: un vincolo nell'utilizzo delle risorse naturali, nell'imposizione dei limiti all'inquinamento, nel sorgere dei problemi di accettabilità sociale degli impianti e un'opportunità come stimolo all'innovazione, alla ricerca di nuovi prodotti e processi, all'apertura di nuovi mercati, in una visione strategica che mira al miglioramento della competitività e dell'immagine aziendale, ma anche a garantirne la sostenibilità nel lungo periodo. Risulta pertanto più evidente perché – al pari dell'ambiente – l'impegno sociale di un'impresa (non inteso certo come elargizione di contributi filantropici ma con un'accezione più ampia di rapporti costruttivi con i propri stakeholder) sia entrato direttamente nella catena del valore manifestando la creazione di nuovi percorsi e leve competitive coerenti con lo sviluppo per la collettività⁷¹.

Come è intuibile, il comportamento degli enti, più che delle persone fisiche, è l'aspetto che stato maggiormente influenzato dall'attività del legislatore italiano e comunitario ed ha costretto le imprese ad adattarsi alle prescrizioni per la tutela del bene superiore identificabile nell'ambiente ed in tutti i beni ad esso correlati.

In questo contesto risulta fondamentale la presenza di un quadro istituzionale certo, strutturato e organico, a livello locale, nazionale e sovranazionale, che incentivi l'orientamento sostenibile delle imprese piuttosto

⁷¹ STEFANIA MIGLIAVACCA, *Impresa e Ambiente: un'intesa sostenibile*, p. 221

che l'adempimento formale e amministrativo di una moltitudine di micro-provvedimenti scollegati e frammentati o, peggio, sperare nella autoregolamentazione degli operatori.

Tale sforzo – effettivamente compiuto dal legislatore - è stato percepito anche dalla collettività che ha recentemente riscoperto una attenzione alle problematiche ambientali, dovuta soprattutto alla maturazione di una sensibilità maggiore per eventi che, a causa del loro impatto, hanno gravi conseguenze sull'ambiente e sui diritti fondamentali, assumendo talvolta dimensioni globali.

Fino a questo momento l'ordinamento italiano, che prima degli anni duemila era un modello di riferimento nella tutela dell'ambiente, ha ceduto l'iniziativa all'Unione Europea che, a partire dal 2004, ha legiferato in maniera prolifica e costante, rinnovando il sistema di protezione ambientale, introducendo importanti novità e contribuendo a delineare un modello in grado di apprestare una tutela effettiva. I dati dicono che, in ragione della *mission* dell'Unione, importanti passi saranno fatti nel corso dei prossimi anni e che, purtroppo, sussiste la concreta possibilità che l'Italia rimanga costretta ad inseguire le novelle normative comunitarie. L'auspicio è che, anche in Italia, la legislazione nazionale sia all'altezza di quella dell'Unione e consenta la maturazione e lo sviluppo di una economia sostenibile raggiungendo appieno gli obiettivi della *circular economy* ma, gli interventi in tal senso nonostante i leggeri ritardi, sono di ottimo auspicio.