



Law &  
Sustainability  
2023





# Sustainability @ LCA

**LCA** contribuisce, nel proprio ambito di competenza, a sensibilizzare, promuovere e attuare **politiche di responsabilità sociale e di sostenibilità**.

Lo Studio si impegna nel perseguimento di scopi di utilità sociale e ambientale ulteriori rispetto a quelli strettamente legati alla prestazione della propria consulenza professionale, sia adottando modifiche alla propria organizzazione interna, sia agendo direttamente nei confronti dei propri clienti e dei vari player con cui interagisce. Nell'ultimo anno, abbiamo rilasciato il nostro primo bilancio sociale, siamo diventati il primo studio legale italiano certificato dal punto di vista della parità di genere, e siamo intervenuti su una serie di elementi critici.

In particolare, abbiamo promosso una **svolta responsabile** e eco-oriented all'interno degli uffici (politiche *plastic-free*, riduzione degli sprechi alimentari, utilizzo di materiali riciclati e ecosostenibili), in aggiunta alle scelte di *smart-working* e riorganizzazione degli spazi condotte e attuate dai soci dello Studio. Oltre ciò, sono stati promossi numerosi progetti volti a creare un impatto "positivo" verso l'esterno e a mitigare, invece, gli impatti "negativi" che ogni attività umana, ivi inclusa quella professionale, comporta.

Ciò è stato possibile grazie al supporto e alla consulenza di specialisti del settore, ma anche all'adesione da parte di ogni singolo membro di LCA ad un progetto di interesse comune. La sostenibilità, in primis ambientale, rappresenta infatti un tassello imprescindibile per approfondire in concreto i profili applicativi (legali, fiscali, di business) che l'adesione alle politiche sostenibili comporta. È anche per questo, che abbiamo deciso di non stampare alcuna copia cartacea di questa guida.

È importante **conciliare l'adesione ai valori e la consulenza specializzata** in favore dei clienti e dei diversi *stakeholder* che vogliono intraprendere delle **sfide**, innescare **nuovi processi** e abbracciare il **cambiamento**. Mai come in questo caso, il cliente rappresenta un vero e proprio compagno di viaggio, e siamo fieri del rapporto quotidiano che sviluppiamo con loro.

# Introduzione

*a cura dell'Avv. Giovanni Lega, managing partner di LCA Studio Legale*

È trascorso poco più di un anno dalla nascita del progetto *Law and Sustainability*, e LCA Studio Legale, con la pubblicazione della seconda edizione della guida, prosegue il proprio “cammino della sostenibilità”.

Il concetto di sostenibilità, come avevo accennato nella prefazione della prima pubblicazione, è sempre stato presente nei diversi momenti della mia vita ed è divenuto, sempre più, un pilastro della sopravvivenza intergenerazionale dello Studio, della sua identità e del suo sistema di welfare.

La sostenibilità non è una moda o qualcosa a cui bisogna adempiere, ma un processo educativo e conoscitivo volto a sviluppare una vera e propria “coscienza di sostenibilità”. Con questi principi in mente e con l'intenzione di dare concreta attuazione ai parametri SDG delle Nazioni Unite (Paris Agenda 2030) LCA ha deciso di redigere la seconda edizione della guida *Law and Sustainability*, che rappresenta essa stessa un atto ed un veicolo di sostenibilità e responsabilità.

Essere una realtà professionale responsabile significa partecipare attivamente, sia in termini di scelte strategiche sia in chiave di supporto ai vari operatori, al mondo che ci circonda. In un tempo di costante cambiamento, investire sui valori che ci rappresentano è la nostra scelta più importante. Investire sulla sostenibilità significa investire in progresso, creare esternalità positive e modelli di business contributivi che si adeguano alle esigenze del pianeta e della società.

L'implementazione del progetto *Law and Sustainability* si colloca nel solco della pubblicazione del primo Bilancio Sociale dello Studio, volto a testimoniare le attività compiute e l'approccio su temi come l'ambiente, il pro bono, l'innovazione e la *diversity* (solo per citarne alcuni) e segue il conseguimento di un importante traguardo in tema di inclusione e parità di genere. LCA, infatti, è il primo studio legale in Italia – e una delle

prime tre realtà italiane in assoluto – ad avere ottenuto la Certificazione della parità di genere, secondo la Prassi di Riferimento UNI 125:2022 introdotta dalla legge n. 162/2021 che ha modificato il codice delle pari opportunità in linea con le previsioni del PNRR.

L'attitudine di LCA Studio Legale verso la sostenibilità in questa occasione passa attraverso la predisposizione di una guida redatta dai giovani professionisti dello Studio - offerta *pro bono* nell'ottica di sensibilizzare la nostra clientela e, più in generale, i lettori - che affronta gli aspetti della sostenibilità nel contesto del diritto penale e amministrativo e la declinazione legale dei principi CSR ed ESG in una pluralità di ambiti come lo sport, il food, la diversità, l'inclusione, le pari opportunità e l'arte.

La sostenibilità è un processo di cambiamento e, in alcuni casi, un obbligo giuridico che deve essere rispettato per garantire un sistema in grado di soddisfare i fabbisogni e le aspettative della generazione corrente senza intaccare quelle future. Anche il mondo legale, sebbene ancora in misura ampiamente insufficiente, si sta rendendo conto che bisogna modificare i modelli organizzativi per essere più compatibili con questo concetto.

Consapevoli della necessità urgente di continuare ad agire in modo più sostenibile, sia in senso ambientale che sociale, e di creare un cambiamento realmente positivo, il progetto *Law and Sustainability*, unitamente agli impegni ESG cristallizzati nel Bilancio Sociale, diviene l'emblema del desiderio del nostro Studio di lasciare un'impronta positiva sul pianeta e uno dei simboli dell'identità di LCA.

# Sommario

<b>1. Diritto e Sostenibilità. Una panoramica generale</b>	6
1.1. Sostenibilità e Agenda ONU 2030: verso un obiettivo comune	6
1.2. L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile	7
1.3. Il ruolo delle istituzioni pubbliche nel perseguimento degli Obiettivi	9
1.4. Il settore privato quale motore per una crescita economica e sociale sostenibile	9
1.5. L'arte quale veicolo di diffusione della cultura della sostenibilità	10
1.6. Il contributo dello sport nella realizzazione di un modello di sviluppo sostenibile	11
<b>2. Food e sostenibilità. La responsabilità del produttore</b>	12
2.1. Il Piano d'azione per l'economia circolare del 2015	12
2.2. Il Pacchetto economia circolare e i regimi di responsabilità estesa del produttore	13
2.3. I regimi EPR	14
2.3.1. Regimi EPR in Italia. Il d.lgs. 116/2020	14
2.3.2. EPR fuori dall'Italia. Il caso Francia e Germania	15
2.4. La responsabilità estesa del produttore nell'industria alimentare	16
2.5. Etichettatura ambientale. Italia e Francia in prospettiva comparata	17
2.6. La direttiva Single Use Plastic	20
2.7. Il nuovo Piano d'azione per l'economia circolare	22
<b>3. La responsabilità del produttore di rifiuti</b>	24
3.1. Protezione dell'ambiente e gestione dei rifiuti	24
3.2. Il produttore dei rifiuti	25
3.2.1. Inquadramento normativo	25
3.2.2. Il produttore iniziale: produttore materiale e produttore giuridico	25
3.2.3. Il nuovo produttore	28
3.3. Il rifiuto	29
3.4. Il sottoprodotto	31
3.5. La disciplina sanzionatoria	35
<b>4. Sostenibilità e Governance</b>	39
4.1. Verso un concetto condiviso di CSR	39
4.2. Il panorama italiano	39
4.2.1. Una prospettiva generale	39
4.2.2. Le società benefit	40
4.2.3. Il Codice di Autodisciplina	40
4.2.4. La riforma costituzionale	41
4.3. Il panorama europeo	42
4.3.1. Proposta di Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDD)	45
4.3.2. Reporting di sostenibilità. Entra in vigore la direttiva CSRD	46
4.4. L'implementazione della sostenibilità nei modelli di governance	49
4.5. Ruolo degli amministratori: profili di rischio e responsabilità. Alcune riflessioni	51

<b>5. Diritto Amministrativo e Sostenibilità. Le comunità energetiche</b>	57
5.1. Il modello delle comunità energetiche	57
5.2. Le coordinate normative della legislazione comunitaria sulle comunità energetiche	58
5.3. La legislazione nazionale sulle comunità energetiche	59
5.4. Un focus sulle comunità energetiche rinnovabili	60
5.4.1. Il passaggio da consumer a prosumer e il ruolo delle Regioni	60
5.4.2. Alcuni modelli di comunità energetiche rinnovabili	62
5.5. Gli strumenti operativi e una chiave di lettura pratica	63
5.6. Uno sguardo verso il futuro	64
<b>6. Diversità, Inclusione e Pari Opportunità nell'ottica della sostenibilità</b>	66
6.1. Dalla Dichiarazione Universale dell'Unesco al panorama odierno	66
6.2. Riduzione delle ineguaglianze e Agenda ONU 2030	67
6.3. La Strategia europea	68
6.4. La Strategia italiana	68
6.5. Il PNRR	69
6.6. L'evoluzione normativa della parità di genere in Italia	70
6.6.1. Costituzione e pronunce della Corte Costituzionale	70
6.6.2. Lo sviluppo normativo	71
6.6.3. Il Codice delle pari opportunità	72
6.6.4. La legge 5 novembre 2021 n. 162	73
6.6.5. La Certificazione di parità di genere	76
6.6.6. Le modifiche al codice degli appalti	80
6.7. ESG e Certificazione di parità di genere	81
6.7.1. PdR UNI 125:2022 e Dichiarazioni Non Finanziarie (DNF)	81
<b>7. Arte e Sostenibilità</b>	83
7.1. La maniera di agire	83
7.2. Economia circolare e arte sostenibile. Gli scarti come elemento base del processo creativo	83
7.3. Logistica e supply chain management. La movimentazione delle opere d'arte	84
7.4. Arte e accessibilità	87
7.4.1. La condivisione con il pubblico delle collezioni d'arte private	87
7.4.2. La natura giuridica delle collezioni d'arte	87
7.4.3. La donazione	88
7.4.4. Il deposito e il comodato	89
7.4.5. Le fondazioni d'arte	90
7.5. I Non Fungible Token (NFT)	91
<b>8. Sport e Sostenibilità</b>	93
8.1. Agenda 2030 e sport sostenibile	93
8.2. L'Italia e il ruolo del CONI	94
8.3. L'organizzazione di eventi sportivi	95
8.4. Le Olimpiadi di Tokyo 2020	97
8.5. I Mondiali del Qatar 2022	99



# 1. Diritto e Sostenibilità. Una panoramica generale

di Chiara Leonardi

## 1.1. Sostenibilità e Agenda ONU 2030: verso un obiettivo comune

L'introduzione del concetto di sostenibilità, avvenuta in occasione della conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente del 1972, segna il momento storico in cui la società moderna ha riconosciuto per la prima volta l'esigenza di **porre rimedio al tradizionale modello di sviluppo**, foriero di pericoli per l'intero ecosistema terrestre.

Con la successiva pubblicazione nel 1987 del celebre **rapporto "Brundtland"**, la Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo – all'epoca presieduta dalla norvegese Gro Harlem Brundtland – ha introdotto la teoria dello sviluppo sostenibile, definito quale "quello sviluppo che consente alla generazione presente di **soddisfare i propri bisogni senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri**".

Se il rapporto Brundtland evidenziava quindi la necessità di attuare una strategia in grado di integrare le esigenze dello sviluppo economico e di tutela dell'ambiente, nel corso del tempo il concetto di sostenibilità ha subito una profonda evoluzione, passando da una declinazione prettamente ambientale ad una prospettiva ad ampio raggio.

Oggi, la sostenibilità implica **benessere ambientale, sociale ed economico**, concetti che comprendono (ma non si limitano a) processi di **riciclo, recupero, biodegradabilità** e che, al contempo, richiedono l'impegno di istituzioni, imprese e individui a **ripensare i modelli di consumo e di crescita economica** che la società occidentale post-bellica ha sino ad oggi promosso, creando bisogni sempre nuovi e molto spesso superflui.

Nel mondo delle **imprese**, la sostenibilità è divenuta parte integrante degli obiettivi da raggiungere, attraverso l'adozione di vere e proprie strategie di sviluppo responsabile, idonee a tutelare tre aree di interesse:

- **ambientale**, inteso come disponibilità e qualità di risorse naturali;
- **sociale**, inteso come qualità della vita, sicurezza e servizi per la comunità;
- **economico**, inteso come efficienza economica e reddito per le imprese.

La responsabilità dell'impresa non si esaurisce, quindi, nelle sole funzioni di produzione di beni e di erogazione di servizi e nella conseguente creazione di valore economico: include l'integrazione, nelle

operazioni commerciali e nei rapporti con gli *stakeholder*, di obiettivi di carattere ambientale, sociale ed economico.

Se fino ad un tempo non lontano la commistione tra il mero interesse a perseguire fini di lucro e la creazione di esternalità positive nell'esercizio dell'attività d'impresa era principalmente rimessa ad un processo volontario di auto-regolamentazione, a partire dalla pubblicazione dell'Agenda 2030, anche le **istituzioni pubbliche nazionali e sovranazionali**, attraverso l'adozione di normative sempre più stringenti, si sono fatte parte attiva del cambiamento, incentivando l'adozione di modelli di sviluppo imprenditoriale in linea con gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile.

## 1.2. L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile

L'[Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile](#), sottoscritta nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri delle Nazioni Unite, si presenta nel suo Preambolo come un "programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità". Essa racchiude **17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile (Sustainable Development Goals, "SDG")**, facenti parte di un grande programma d'azione di 169 target, così elencati:



**1** SCONFIGGERE LA POVERTÀ

Porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo;



**2** SCONFIGGERE LA FAME

Porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile;



**3** SALUTE E BENESSERE

Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età;



**4** ISTRUZIONE DI QUALITÀ

Fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti;



**5** PARITÀ DI GENERE

Raggiungere l'uguaglianza di genere ed emancipare tutte le donne e le ragazze;



**6** ACQUA PULITA E SERVIZI IGIENICO-SANITARI

Garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico-sanitarie;



**7** ENERGIA PULITA E ACCESSIBILE

Assicurare a tutti l'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni;



**8** LAVORO DIGNITOSO E CRESCITA ECONOMICA

Incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti;



**9** IMPRESE, INNOVAZIONE E INFRASTRUTTURE

Costruire infrastrutture resilienti e promuovere l'innovazione ed una industrializzazione equa, responsabile e sostenibile;



**10** RIDURRE LE DISUGUAGLIANZE

Ridurre l'ineguaglianza all'interno di e fra le nazioni;



**11** CITTÀ E COMUNITÀ SOSTENIBILI

Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili;



**12** CONSUMO E PRODUZIONE RESPONSABILI

Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo;



Promuovere azioni, a tutti i livelli, per combattere il cambiamento climatico;



Conservare e utilizzare in modo sostenibile gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile;



Proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre, gestire sostenibilmente le foreste, contrastare la desertificazione, arrestare e far retrocedere il degrado del terreno e fermare la perdita di diversità biologica;



Promuovere società pacifiche e inclusive per uno sviluppo sostenibile, garantire a tutti l'accesso alla giustizia, e creare istituzioni efficaci, responsabili ed inclusive a tutti i livelli;



Rafforzare gli strumenti di attuazione e rinnovare il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile.

Fonte © United Nations Organization, 2021. All rights reserved

Per informazioni: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/>

The content of this publication has not been approved by the United Nations and does not reflect the views of the United Nations or its officials or Member States.

Gli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile fanno seguito agli **Obiettivi di sviluppo del millennio (Millennium development goals)**, con i quali condividono diversi principi: anch'essi mirano a realizzare pienamente i diritti umani di tutti e a raggiungere l'uguaglianza di genere, attraverso l'emancipazione di tutte le donne; a porre fine alla fame ed a promuovere l'istruzione; a proteggere l'ecosistema terrestre e assicurare la sostenibilità ambientale.

“Obiettivi comuni” significa che essi riguardano tutti i Paesi e tutti gli individui: l'intenzione è che nessuno ne rimanga escluso, né debba essere lasciato indietro lungo il cammino necessario per portare il mondo sulla strada della sostenibilità.

“*Siamo decisi a liberare la razza umana dalla tirannia della povertà e vogliamo curare e salvaguardare il nostro pianeta. Siamo determinati a fare i passi audaci e trasformativi che sono urgentemente necessari per portare il mondo sulla strada della sostenibilità e della resilienza. Nell'intraprendere questo viaggio collettivo, promettiamo che nessuno verrà trascurato<sup>1</sup>.*”

1 Breve passaggio contenuto nel Preambolo dell'Agenda 2030.

## 1.3. Il ruolo delle istituzioni pubbliche nel perseguimento degli Obiettivi

Ai governi e alle istituzioni pubbliche, l'Agenda 2030 riconosce il fondamentale compito di **attuare leggi e adottare budget** finalizzati al perseguimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile. Nell'ottica dell'Agenda, l'implementazione di politiche tese alla realizzazione degli SDG è trasversale, dovendo coinvolgere sia le autorità regionali e locali, sia le istituzioni internazionali, oltre al mondo accademico, le organizzazioni filantropiche, i gruppi di volontariato.

L'importanza del settore pubblico nel perseguimento degli Obiettivi è confermata dal fatto che al **Dipartimento per gli affari economici e sociali del segretariato delle Nazioni Unite (UN/DESA)** è affidato il compito di **pubblicare periodicamente il World Public Sector Report**, la cui ultima edizione risale al 2021. Attraverso la redazione del Report, tra i molti altri aspetti, vengono analizzate le tendenze e gli andamenti globali relativi al rispetto dei **principi istituzionali cardine** come la trasparenza, la responsabilità, il livello di inclusione e partecipazione a vari livelli nei processi decisionali, l'efficacia delle politiche, l'accesso alle informazioni e l'anticorruzione, i **processi di budget** utilizzati come strumenti di pianificazione della spesa pubblica e distribuzione e allocazione delle risorse in ottica di implementazione dell'Agenda 2030, la **promozione dell'uguaglianza di genere e l'empowerment delle donne**.

In sostanza, il Rapporto del Settore Pubblico Mondiale si presenta come uno strumento in grado di fornire una panoramica delle **tendenze istituzionali** rispetto agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, mettendo in luce i progressi delle moderne istituzioni rispetto al passato e l'adozione all'interno dei diversi contesti nazionali di politiche volte a perseguire uno sviluppo economico e sociale improntato alla sostenibilità.

## 1.4. Il settore privato quale motore per una crescita economica e sociale sostenibile

L'importante ruolo del settore privato nel perseguimento e finanziamento degli SDG emerge esplicitamente dal contenuto della stessa Agenda 2030. Nella sezione dedicata agli strumenti di attuazione degli SDG, **l'attività imprenditoriale privata, gli investimenti e l'innovazione** sono identificati come "i motori principali della produttività, di una crescita economica inclusiva e della creazione di posti di lavoro". Viene espressamente riconosciuta "la varietà del settore privato, che varia dalle micro imprese alle cooperative, e alle multinazionali" e a **tutte** loro è rivolto l'invito di "impiegare la loro creatività e la loro innovazione, al fine di trovare una soluzione alle sfide dello sviluppo sostenibile".

Promuovere un settore imprenditoriale dinamico e ben funzionante, salvaguardando contestualmente i diritti dei lavoratori e le norme ambientali e sanitarie, è l'idea alla base dell'Agenda adottata dall'Assemblea Generale.

L'adozione di condotte aziendali responsabili rappresenta senz'altro il primo passo per le imprese per rendere operativi gli SDG e per garantire una loro concreta attuazione, come risulta anche da diversi **strumenti e accordi internazionali**, quali:

- le **Linee Guida dell'OCSE destinate alle Imprese multinazionali**, già dal 2011 parte integrante della dichiarazione dell'OCSE sugli investimenti internazionali e le imprese multinazionali, che mirano ad "assicurare che le attività delle imprese multinazionali siano conformi alle politiche governative, a rafforzare le basi per una fiducia reciproca fra le imprese e le società in cui operano, a migliorare le condizioni per gli investimenti esteri e a valorizzare il contributo apportato dalle imprese multinazionali allo sviluppo sostenibile";
- i **Principi Guida delle Nazioni Unite su Imprese e Diritti Umani**, che delineano la responsabilità delle imprese - indipendentemente dalla loro dimensione, struttura e contesto operativo - nel perseguimento del rispetto dei diritti umani, così come stabiliti dalle convenzioni internazionali;
- la **Dichiarazione tripartita dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro** sulle imprese multinazionali e la politica sociale, volta al rafforzamento degli effetti positivi su società e lavoro derivanti dalle attività e dalla *governance* di imprese multinazionali, al fine di garantire un lavoro dignitoso per tutti, obiettivo universale riconosciuto anche nell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile.

## 1.5. L'arte quale veicolo di diffusione della cultura della sostenibilità

Sebbene non trovi espressa menzione all'interno dell'Agenda 2030, l'arte rappresenta senza alcun dubbio un prezioso strumento di sensibilizzazione rispetto alle tematiche di rilevanza globale contenute negli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile. Sia in termini di **materiali utilizzati** per la creazione delle opere, sia per la **scelta delle tematiche** oggetto delle rappresentazioni artistiche, l'arte sta assumendo un **ruolo sempre più importante nel processo di denuncia** dei fattori sociali insostenibili e nella creazione di nuove idee per il raggiungimento di un modello di sviluppo sostenibile.

Il concetto di **economia circolare** applicato alla produzione artistica è il primo lampante esempio di come, da due ambiti apparentemente lontani tra loro, possano emergere nuove tendenze nel mondo dell'arte: si pensi, ad esempio, alle opere realizzate da Jane Perkins e Claudy Jongstra attraverso il riutilizzo di materiali di scarto<sup>2</sup>.

La scelta di materie prime povere, di scarto o eco-compatibili è solo una delle possibili estrinsecazioni dell'arte sostenibile. A fronte della sfida più impegnativa del nostro millennio, quella del cambiamento climatico, vari artisti hanno offerto delle soluzioni per contrastare tale fenomeno: si pensi ai murales antismog che, grazie all'energia della luce, sono in grado di eliminare i principali inquinanti presenti nell'aria.

---

<sup>2</sup> Per maggiori informazioni, si veda il capitolo 7.2 della guida.

Lo sforzo degli artisti più impegnati nella divulgazione delle tematiche contenute nell'Agenda 2030 è reso spesso possibile dal **sostegno concreto** di realtà che li supportano e che consentono l'accessibilità della loro arte al grande pubblico. Permettere al maggior numero di persone di accedere al mondo della cultura, imparando ad apprezzare e conoscere l'arte, costituisce la migliore declinazione in ambito sociale del concetto di sostenibilità.

## 1.6. Il contributo dello sport nella realizzazione di un modello di sviluppo sostenibile

“*Anche lo sport è un attore importante per lo sviluppo sostenibile. Riconosciamo il crescente contributo dello sport per la realizzazione dello sviluppo e della pace attraverso la promozione di tolleranza e rispetto e attraverso i contributi per l'emancipazione delle donne e dei giovani, degli individui e delle comunità, così come per gli obiettivi in materia di inclusione sociale, educazione e sanità.*”

È con queste parole che l'Agenda 2030 riconosce espressamente **rilevanza allo sport nel perseguimento dei diversi goal**: lo sport, infatti, garantisce una vita sana, un'istruzione di qualità, uguaglianza di genere, promuove la crescita economica e il lavoro dignitoso, riduce le disuguaglianze tra i paesi, promuove le società pacifiche.

L'esistenza di una stretta connessione tra lo sport e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile è stata ulteriormente consacrata durante la Sesta Conferenza Internazionale dei Ministri e Alti Funzionari Responsabili per l'Educazione Fisica e lo Sport (MINEPS VI), tenutasi nel 2017, all'esito della quale l'Unesco ha reso operativo il **Piano di Kazan**, un accordo globale che unisce le politiche sportive delle nazioni agli SDG.

Sulla scia degli accordi intervenuti a livello internazionale, nel corso degli anni, anche i diversi Comitati Olimpici e le realtà sportive presenti all'interno di contesti nazionali si sono fatte parte attiva per rendere lo sport uno dei fattori trainanti nel raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità. In Italia, negli ultimi anni, il **Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI)** si è impegnato ad attuare un proprio piano programmatico per contribuire al raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile. Lo sforzo degli organismi sportivi per il raggiungimento e la promozione dello sport sostenibile, inoltre, si è esteso in particolar modo all'organizzazione degli eventi sportivi, prestando sempre più attenzione agli impatti ambientali correlabili all'evento organizzato.



## 2. Food e sostenibilità. La responsabilità del produttore

di Martina Terenzi

### 2.1. Il Piano d'azione per l'economia circolare del 2015

La Commissione europea, il 4 marzo 2019, ha pubblicato una relazione completa<sup>3</sup> sull'attuazione del **Piano d'azione per l'economia circolare** adottato nel dicembre 2015<sup>4</sup>, ossia un piano d'intervento inteso a:

- rafforzare la competitività a livello mondiale,
- incentivare la crescita economica sostenibile,
- spianare la strada verso un'economia circolare (competitiva) e a impatto climatico zero in Europa,
- favorire la creazione di nuovi posti di lavoro.

Il Piano d'azione aveva ad oggetto **54 azioni** volte a **“trovare l'anello mancante”<sup>5</sup> del ciclo di vita dei prodotti** incrementando il riciclaggio e il riutilizzo a vantaggio sia dell'ambiente che dell'economia. La relazione presentata dalla Commissione indica che la maggior parte delle azioni sono state realizzate e che le sfide delineate all'interno del Piano d'azione sono state portate avanti con successo.

---

3 Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sull'attuazione del Piano d'azione per l'economia circolare, Bruxelles, 4 marzo 2019 com (2019) 190.

4 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare. Bruxelles, 2 dicembre 2015 com (2015) 614.

5 10518/16, L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare; 15159/17- Ecoinnovazione: consentire la transizione verso un'economia circolare; 10447/18 - Attuare il piano d'azione dell'UE per l'economia circolare.

## 2.2. Il Pacchetto economia circolare e i regimi di responsabilità estesa del produttore

Tra i traguardi conseguiti di maggior rilievo, spiccano le **quattro direttive del “Pacchetto economia circolare”** entrate in vigore il 4 luglio 2018 e pubblicate sulla Gazzetta ufficiale dell’Unione europea del 14 giugno 2018:

- **la direttiva 2018/851/UE**  
(che ha modificato la direttiva 2008/98/CE, relativa ai rifiuti);
- **la direttiva 2018/852/UE**  
(che ha modificato la direttiva 1994/62/CE su imballaggi e rifiuti da imballaggio);
- **la direttiva 2018/849/UE**  
(che ha modificato la direttiva 2000/53/CE sui veicoli fuori uso, e 2006/66/CE su pile e accumulatori, Raee);
- **la direttiva 2018/850/UE**  
(che ha modificato la direttiva 1999/31/CE sulle discariche).

Tra queste, merita particolare attenzione la **direttiva 2018/851/UE** in quanto, in un’ottica di traghettamento del sistema produttivo verso logiche di economia circolare, incoraggiando una progettazione più sostenibile mediante l’impiego di materiali riutilizzabili, riporta sulla scena della gestione del rifiuto nella fase successiva al consumo il **principio fondamentale della responsabilità estesa del produttore** o **Extended Producer Responsibility (EPR)**. In tal senso, essa modifica la direttiva 2008/98/CE prevedendo l’inserimento al suo interno dell’art. 8 bis intitolato “Requisiti generali minimi in materia di responsabilità estesa del produttore”.

Il concetto di EPR, istituto fondamentale nel contesto della disciplina ambientale europea, coniato oramai trenta anni fa e posto alla base dello sviluppo dell’industria del riciclo e degli attuali *compliance scheme*, muove dal più noto principio “chi inquina paga”<sup>6</sup> – che si basa sulla necessità di intervenire a monte dei processi produttivi - ma va ben oltre, emendandone i limiti e ribaltandone la prospettiva. Non più inquinare e poi pagare per i danni causati, bensì **immettere responsabilmente nel mercato prodotti e/o servizi sin dal principio**, laddove “responsabilmente” allude a beni prodotti con il minor dispendio possibile di materie prime, pensati sin dall’origine per avere un limitato impatto sull’ambiente e corredati di servizi per il loro recupero o riciclo.

---

6 Il principio “chi inquina paga” è un principio semplice basato sul buon senso: chi inquina, che potrebbe essere il responsabile o l’attività che causa l’inquinamento, deve pagare per rimediare al torto. Ciò potrebbe implicare la bonifica dell’area inquinata o la copertura dei costi sanitari delle persone colpite.



L'EPR, viene dunque inteso come **strumento di politica ambientale** con il quale **la responsabilità del produttore di un bene è estesa alla fase post-consumo del ciclo di vita di un prodotto**. Ai sensi della direttiva 2018/851/UE, con il termine "regimi di responsabilità estesa del produttore" si fa riferimento ad una serie di misure adottate dagli Stati membri volte ad assicurare che ai produttori spetti la **responsabilità finanziaria o quella finanziaria e operativa** della gestione della fase del ciclo di vita in cui il prodotto diventa un rifiuto, incluse le operazioni di raccolta differenziata, di cernita e di trattamento, da attuarsi in forma individuale o collettiva. Tale obbligo può comprendere anche la **responsabilità organizzativa e la responsabilità di contribuire alla riduzione dei rifiuti e alla riutilizzabilità e riciclabilità dei prodotti**. In sostanza, i produttori devono contribuire alla gestione del rifiuto senza lasciare che tale onere ricada esclusivamente ed interamente sui consumatori finali. Ciò significa quindi stimolare i produttori stessi a tenere in considerazione i potenziali impatti ambientali negativi già in fase di fabbricazione dei prodotti, promuovendo alla fonte l'eco-progettazione degli stessi.

L'efficienza e l'efficacia dei regimi di responsabilità estesa del produttore variano notevolmente da uno Stato membro all'altro. Di conseguenza, è necessario definirne i **requisiti minimi nazionali di funzionamento**, al fine di garantire una maggiore uniformità degli schemi adottati nei diversi Stati membri. A questo proposito, recentemente la Corte dei conti europea<sup>7</sup> ha approfondito la problematica sull'efficacia dei regimi di responsabilità estesa per imballaggi adottati nei Paesi dell'Ue, rilevando **notevoli disparità** nel livello di efficacia dei regimi e nell'ambito di applicazione della responsabilità dei produttori.

## 2.3. I regimi EPR

### 2.3.1. Regimi EPR in Italia. Il d.lgs. 116/2020

In Italia, la direttiva 2018/851 (così come anche la direttiva 2018/852) è stata recepita il 26 settembre 2020 mediante il d.lgs. 116/2020 che ha modificato la precedente formulazione dell'art. 178 bis del d.lgs. 152/2006 (c.d. "Testo Unico Ambientale") introducendo altresì un nuovo art. 178 ter. Il decreto modifica alcune importanti disposizioni normative in campo ambientale introducendo **novità rilevanti**. Tra queste si segnala l'**obbligatorietà della responsabilità estesa dei produttori di beni di consumo**, intendendosi con tale termine "qualsiasi persona fisica o giuridica che professionalmente sviluppi, fabbrichi, trasformi, tratti, venda o importi prodotti". In particolare, il **nuovo art. 178 bis** prevede l'**istituzione dei regimi di EPR** mediante una serie di decreti che dovranno essere adottati, mentre l'**art. 178 ter** disciplina i **requisiti minimi generali** che gli attuali sistemi di EPR nazionali dovranno rispettare.

7 Corte dei conti europea, L'azione della UE per affrontare il problema dei rifiuti di plastica, analisi n. 4 del 2020, n. 33 e ss.



Ad oggi, in Italia, sono stati istituiti regimi EPR con riferimento ai seguenti prodotti: imballaggi, pile e accumulatori, pneumatici e veicoli fuori uso e rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE).

### Responsabilità estesa del produttore e imballaggi

La previsione di regimi EPR in relazione agli imballaggi persegue una pluralità di scopi tra i quali:

- la responsabilizzazione dei produttori per i costi di fine vita degli imballaggi,
- il miglioramento e l'incentivazione del riutilizzo e del riciclaggio degli stessi,
- la riduzione del costo della gestione dei rifiuti per le amministrazioni comunali.

In Italia restano valide (nuovo art. 178 bis) le discipline di responsabilità estesa del produttore già esistenti per gli imballaggi, di cui agli artt. 217 e ss, del d.lgs. n. 152/2006 i cui criteri di gestione subiscono, tuttavia, alcune variazioni. Infatti, il d.lgs. n. 116/2020 modifica l'art. 219 sia con il richiamo espresso alla **gerarchia dei rifiuti**, sia – in armonia con i requisiti generali in materia di responsabilità estesa del produttore (art. 178 ter) – aggiungendo, al terzo comma, che l'attività di gestione integrata dei rifiuti di imballaggio deve rispettare una serie di **principi**. A titolo esemplificativo e non esaustivo: la promozione di strumenti di cooperazione tra i soggetti pubblici e privati; l'informazione agli utenti finali degli imballaggi ed in particolare ai consumatori; l'implementazione di sistemi di restituzione, di raccolta e di recupero disponibili.

Nello stesso quadro, il nuovo art. 219 bis («Sistema di riutilizzo di specifiche tipologie di imballaggi»), introdotto dal d.lgs. 116/2020, prescrive, tra l'altro, agli operatori economici di adottare misure volte ad assicurare l'**aumento della percentuale di imballaggi riutilizzabili** immessi sul mercato anche attraverso l'utilizzo di **sistemi di restituzione con cauzione**, nonché dei sistemi per il **riutilizzo degli imballaggi**.

## 2.3.2. EPR fuori dall'Italia. Il caso Francia e Germania

Oltre all'Italia, anche Francia e Germania hanno recepito la direttiva 2018/851/UE, introducendo precisi obblighi nella gestione degli imballaggi e dei rifiuti di determinate categorie di prodotti.

**In Germania**, dal 1° luglio 2022 gli obblighi EPR riguardano gli imballaggi primari e secondari e dal 1° gennaio 2023 sono stati estesi anche ai rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE) e successivamente alle batterie. Il primo passo da fare per continuare a vendere nel territorio



tedesco è l'iscrizione al **Registro LUCID**<sup>8</sup>, tramite il quale verrà rilasciato il **numero di registrazione EPR** per la categoria "imballaggi". Inoltre, è necessario stipulare un contratto con un'**agenzia accreditata per lo smaltimento degli imballaggi**, e provvedere alla comunicazione periodica dei volumi di imballaggi prodotti, per poi versare la relativa quota di eco-contribuzione.

**In Francia**, le tipologie di prodotti soggette alla normativa EPR sono molto più numerose e includono: imballaggi, batterie, articoli sportivi e per il tempo libero, apparecchiature medicali e piercing, carta, chewing-gum, lubrificanti minerali/sintetici e oli industriali, prodotti per il giardinaggio, giocattoli, apparecchiature elettriche ed elettroniche (destinate all'uso professionale e domestico), mobili, pneumatici, prodotti tessili, prodotti per l'edilizia, tessuti sanitari, attrezzi per la pesca.

Per continuare a vendere in Francia i prodotti rientranti nelle categorie sottoposte alla normativa EPR, è necessario il **numero di registrazione EPR** reperibile presso le **autorità francesi** oppure può essere **delegata ad una delle eco-organizzazioni dislocate sul territorio**. Successivamente, sarà necessario presentare una dichiarazione stimata dei volumi e dei prodotti rientranti nelle categorie sottoposte alla normativa EPR, e in base a quella verrà stabilito l'eco-contributo che il venditore dovrà versare periodicamente.

Anche chi ha un account su Amazon, Wish, eBay o altro marketplace è chiamato a rispettare questi nuovi obblighi, sia se spedisce direttamente i prodotti sia se utilizza la logistica del marketplace. Le **piattaforme**, infatti, sono legalmente obbligate a verificare che i venditori siano in regola con la normativa e a controllare attivamente la loro conformità EPR. I *merchant* che non presentino un numero di registrazione EPR valido possono incorrere nel blocco delle vendite o nella sospensione degli account. In particolare, per l'invio dei prodotti in Francia, gli e-commerce che non vengono considerati produttori sono esenti dall'obbligo di conformità e devono comunicarlo quanto prima alla piattaforma.

## 2.4. La responsabilità estesa del produttore nell'industria alimentare

La Commissione europea all'interno della direttiva 2018/851/UE dedica particolare attenzione ai **rifiuti alimentari** definiti come alimenti, secondo la definizione di cui all'articolo 2 del regolamento (CE) n. 178/2002, che sono diventati rifiuti. Più precisamente, la direttiva sottolinea la necessità che gli Stati membri prendano misure volte a promuovere la prevenzione e la riduzione dei rifiuti alimentari **lungo tutte le fasi della filiera agroalimentare** (produzione primaria, nella trasformazione e nella fabbricazione, nella vendita e in altre forme di distribuzione degli alimenti, nei ristoranti e nei servizi di ristorazione, nonché nei nuclei domestici) in linea con l'Agenda 2030 e in particolare con l'obiettivo di dimezzamento dei rifiuti alimentari globali pro capite. Tenuto conto dei benefici che la prevenzione dei rifiuti alimentari apporta sul

---

8 L'iscrizione al Registro LUCID è gratuita e per gli imballaggi non destinati a privati consumatori (ad esempio, vendite business to business) non è necessario indicare le quantità, ma solo la tipologia. L'iscrizione al Registro LUCID si effettua tramite il seguente sito [www.verpackungsregister.org](http://www.verpackungsregister.org).

piano ambientale, sociale ed economico, gli Stati membri, in base alla direttiva citata, dovrebbero mirare a conseguire un obiettivo indicativo di **riduzione** dei rifiuti alimentari a livello europeo **del 30% entro il 2025 e del 50% entro il 2030**.



**I regimi di EPR**, se calati nel settore agroalimentare, **costituiscono indubbiamente uno strumento di prevenzione della produzione di rifiuti alimentari**. Difatti, addossare i costi di gestione del fine vita degli alimenti, ivi inclusi quelli degli imballaggi all'interno dei quali sono contenuti, da un lato, induce i produttori e i distributori a **tenere concretamente in considerazione l'effettiva domanda di mercato**, limitando le eccedenze e gli sprechi alimentari lungo la filiera agroalimentare, dall'altro, apre la strada all'**incentivazione di modelli di eco-design e upcycling dei processi produttivi alimentari**.

La **garanzia** di una corretta implementazione dell'istituto della responsabilità estesa del produttore nel settore agroalimentare e, dunque, la prevenzione e il contenimento della degradazione degli alimenti passa necessariamente attraverso:

- **il ripensamento delle logiche di etichettatura** dei prodotti agroalimentari in chiave di etichettatura ambientale, che nel sistema del diritto alimentare si configurano quali informazioni volontarie sugli alimenti ai sensi dell'art. 36 del regolamento (UE) 1169/2011;
- **l'implementazione di sistemi di eco-design e upcycling** termini utilizzati per indicare rispettivamente modelli che privilegiano l'impiego di risorse materiali ed energetiche rinnovabili e modelli di trasformazione dei rifiuti e/o degli scarti in una risorsa ad alta redditività per un'altra filiera produttiva.

## 2.5. Etichettatura ambientale. Italia e Francia in prospettiva comparata

In Italia, l'etichettatura ambientale è disciplinata dal d.lgs. n. 116/2020 che, all'atto di recepire le direttive in materia di rifiuti, imballaggi e rifiuti di imballaggi (i.e. direttiva 2018/851/UE e direttiva 2018/852/UE), ha determinato una sostanziale modifica della Parte IV del Testo Unico Ambientale introducendo, tra le altre novità, le cosiddette **etichette ambientali**<sup>9</sup>.

Quest'ultime, ai sensi dell'art. 3 comma 3, lett. c) del d.lgs. n. 116/2020, devono figurare su tutti gli imballaggi (siano essi primari, secondari o terziari) ed essere redatte nel rispetto delle informazioni obbligatorie e

---

<sup>9</sup> Per ulteriori approfondimenti circa la disciplina dell'etichettatura ambientale in Italia si veda tema pag. 17 e ss. Guida Law and Sustainability di LCA, prima edizione

volontarie indicate nelle **Linee Guida sull'etichettatura degli imballaggi**<sup>10</sup> adottate con il dm n. 360 del 28 settembre 2022 del Ministero della transizione ecologica.

Quanto all'**esperienza francese**, la **LOI no 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire** ha fissato nuovi obiettivi e nuove regole per una produzione e un consumo più sostenibili. Successivamente è stato emesso il decreto n. 2021-835 del 29 giugno 2021 relativo all'etichettatura informativa per i consumatori in materia di raccolta dei rifiuti (c.d. **decreto Triman**), che ha chiarito le modalità di etichettatura e le prossime scadenze inerenti all'obbligo di utilizzo del logo Triman<sup>11</sup>.

In forza del decreto Triman, i **produttori, importatori o distributori** che introducono sul mercato francese **prodotti riciclabili pre-imballati diretti al consumatore finale**, tra cui gli alimenti, **dovranno recare il logo Triman**, accompagnato dalle informazioni (dette "tri-info") sulle corrette modalità di smaltimento dei relativi imballi (primari), esclusi quelli in vetro per le bevande.

Tale etichettatura ambientale, che potrà essere apposta sotto forma di adesivi ai packaging già esistenti, deve rispettare le seguenti prescrizioni:

- essere in bianco e nero su fondo a contrasto, in modo da essere visibile, leggibile, chiaramente comprensibile ed indelebile. La scelta del colore è libera;
- essere indelebile e ben visibile per il consumatore nel momento in cui deve smaltire l'imballaggio;
- non deve sovrapporsi ad altre immagini/scritte;
- non vi devono comparire altre indicazioni che potrebbero fuorviare il consumatore;
- la dimensione del logo deve essere di almeno 1 cm per 1 cm. In caso di difficoltà tecniche, dovute in particolare alle ridotte dimensioni dell'imballo, la dimensione non deve essere inferiore a 0,6 cm per 0,6 cm.



Fonte © Portale governativo *notre-environnement*, prodotto dalla Commissione Generale per lo Sviluppo Sostenibile francese (CGDD), direzione del Ministero della Transizione Ecologica  
<https://www.notre-environnement.gouv.fr/actualites/breves/article/le-triman-un-logo-obligatoire-sur-les-produits-recyclables>

<sup>10</sup> <https://www.etichetta-conai.com/documenti/linee-guida-per-una-etichettatura-ambientale-volontaria/>

<sup>11</sup> "Triman" è il pittogramma introdotto dal Decreto Francese n. 2014-1577, in vigore dal 1° gennaio 2015, al fine di comunicare ai consumatori finali i beni riciclabili, gestiti sotto la responsabilità estesa del produttore e oggetto di raccolta differenziata.

Nonostante la mancata ammissione da parte del legislatore francese della dematerializzazione dell'etichetta ambientale, sono previste **due deroghe importanti** dall'obbligo di cui sopra, o meglio, due modi diversi e più semplici di marcatura per gli imballaggi di dimensioni minori:

- imballaggio con superficie del lato più grande  $<10 \text{ cm}^2$ , per cui non è fornito alcun altro documento: l'intera marcatura può essere digitalizzata;
- imballaggio con superficie del lato più grande  $\leq 20 \text{ cm}^2$ , per cui il logo Triman deve comparire obbligatoriamente, mentre le informazioni sullo smaltimento possono figurare su un supporto digitalizzato.

L'etichettatura ambientale francese è obbligatoria **dal 30 novembre 2022**, con il beneficio di un periodo di transizione per cui i prodotti già immessi sul mercato entro questa data potranno continuare a circolare anche se non conformi al decreto fino al 30 maggio 2023. Nel caso di etichetta assente o non conforme, si prevede una sanzione amministrativa il cui importo non può essere superiore ai tre mila euro.

Fortunatamente, il decreto francese fa proprio (a modo suo) il **principio di mutuo riconoscimento** (artt. 34 e 36 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea), stabilendo che **sono considerati conformi anche gli imballaggi marcati in osservanza di una norma equivalente e di carattere cogente di altro Stato membro**, purché nella sua sostanza sia compatibile con quella nazionale. Difatti, se l'etichettatura ambientale italiana, o meglio, se le informazioni al consumatore finale circa il corretto smaltimento degli imballaggi primari fossero tradotte in francese, non dovrebbero porsi problemi di sorta e non vi sarebbe la necessità di dotare i propri prodotti anche della segnaletica d'oltralpe.

La riduzione dei rifiuti alimentari, prerogativa del Piano d'azione 2015 e successivamente anche del *Green New Deal*<sup>12</sup> e della Strategia *Farm to Fork*<sup>13</sup>, è un obiettivo che si consegue non solo attraverso l'implementazione di regimi di EPR in chiave di etichettatura ambientale ma anche grazie al recepimento da parte degli Stati membri della **direttiva (UE) 2019/904 sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente** (c.d. **direttiva Single Use Plastic o SUP**) che trova il proprio fondamento nel principio della responsabilità estesa del produttore, e del "chi inquina paga".



## 2.6. La direttiva Single Use Plastic

12 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni il Green Deal europeo, Bruxelles, 11 dicembre 2019 com (2019) 640. Si tratta di un pacchetto di iniziative strategiche che fissa una tabella di marcia ambiziosa per il conseguimento di un'economia circolare a impatto climatico zero, in cui la crescita economica è dissociata dall'uso delle risorse.

13 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni una strategia "dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente, Bruxelles, 20 maggio 2020 com (2020), 381

In generale, la direttiva SUP ha l'obiettivo di prevenire e ridurre l'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente ed è, dunque, finalizzata a promuovere una **transizione verso un'economia circolare in tutta l'Unione europea** attraverso l'introduzione di una combinazione di misure per la riduzione quantitativa, ambiziosa e duratura, del consumo di prodotti di plastica monouso **entro il 2026**.

A tale scopo la direttiva SUP **vieta l'immissione sul mercato di una serie di prodotti di plastica monouso**. Tra questi, in questa sede, interessano principalmente gli imballaggi per alimenti e i materiali a contatto con gli alimenti quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo:



posate (forchette, coltelli, cucchiai e bacchette)

---



piatti

---



cannucce e bastoncini cotonati (tranne quelli utilizzati con dispositivi medici impiantabili attivi o dispositivi medici di altro tipo)

---



agitatori per bevande

---



contenitori per alimenti in polistirene espanso (ossia scatole con o senza coperchio) per il consumo immediato

---



prodotti realizzati con plastica oxo-degradabile

---



contenitori per bevande in polistirene espanso e relativi tappi e coperchi

---



tazze per bevande in polistirene espanso e relativi tappi e coperchi

Sebbene la transizione dell'Unione europea verso sistemi alimentari sostenibili sia iniziata in molte aree - come si legge nella Strategia europea *Farm to Fork* - **il settore alimentare resta una delle principali cause dei cambiamenti climatici e del degrado ambientale**. Difatti, nonostante la volontà di trasformare il settore alimentare nel riferimento mondiale per la sostenibilità (manifestata dal legislatore europeo nell'ambito del Green New Deal), **il food packaging** rimane **un settore ad elevato impatto economico-ambientale** nel quale è ancora predominante l'utilizzo della plastica monouso. Ciò in ragione della capacità della plastica

di non influire sulle proprietà organolettiche e sulle qualità degli alimenti lungo tutta la filiera, garantendo così il rispetto dei principi in materia di sicurezza alimentare, dettati dal regolamento (CE) n. 178/2002, nonché della disciplina in materia di igiene e sicurezza dei materiali e degli oggetti destinati al contatto con gli alimenti (Materiale e Oggetti a Contatto con gli Alimenti, MOCA).

In forza della direttiva SUP, a partire dal 3 luglio 2021, gli Stati membri dell'Unione europea sono tenuti a:

- adottare misure per **ridurre** il consumo di determinati prodotti in plastica monouso per i quali non esistono alternative (es. tazze per bevande, inclusi i relativi tappi e coperchi e contenitori per alimenti destinati al consumo immediato);
- **monitorare** il consumo di tali prodotti monouso nonché le misure adottate e riferire alla Commissione europea sui progressi compiuti;
- **informare** i consumatori e **incoraggiare** un comportamento responsabile da parte di questi ultimi.

**In Italia la direttiva SUP è stata recepita mediante il d.lgs. 196/2021**, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 30 novembre 2021 ed entrato in vigore dal 14 gennaio 2022.

Quanto all'impatto della direttiva SUP sul settore degli imballaggi monouso dei prodotti alimentari e dei MOCA, l'art. 11 del d.lgs. 196/2021 chiarisce che **le misure implementate per attuare concretamente i contenuti del decreto non possono in nessun caso pregiudicare le disposizioni in materia di igiene e sicurezza dei MOCA** che, in alcuni casi, possono essere garantite solamente utilizzando imballaggi in plastica monouso. È verosimilmente per tale motivo che il legislatore nazionale non ricomprende nel concetto di "prodotti in plastica monouso" i contenitori per alimenti secchi o stagionati, per alimenti venduti freddi che richiedono ulteriore preparazione, i contenitori contenenti alimenti in quantità superiori a una singola porzione e nemmeno i contenitori per alimenti monoporzione venduti in più di una unità. Dall'esame del d.lgs. 196/2021 emerge, dunque, una duplice esigenza:

- promuovere, ove possibile, l'utilizzo di **alternative sostenibili** alla plastica monouso per quanto attiene ai MOCA, al fine di ridurre l'impatto ambientale del settore food packaging;
- garantire, come prevede l'art. 2 del decreto in questione, l'**applicazione e il rispetto della disciplina riguardante i MOCA** contenuta nel regolamento (UE) 1935/2004, 2023/2006, 450/2009 e nel regolamento (UE) 10/2011 come modificato dal recente regolamento (UE) 1245/2020 evitando che l'igiene e la sicurezza alimentare siano compromesse.

**Le alternative alla plastica monouso nel settore del packaging alimentare restano quindi una semplice opzione/facoltà** in quanto i prodotti di plastica monouso (es. contenitori alimentari) potranno ancora essere immessi sul mercato in tutti quei casi in cui la sicurezza e l'igiene dei prodotti multiuso non possono essere garantite.



## 2.7. Il nuovo Piano d'azione per l'economia circolare

Nonostante la maggior parte delle 54 azioni del Piano d'azione del 2015 siano state realizzate, ad oggi, alcune sfide sono rimaste aperte. Per tale motivo, nel **marzo 2020 la Commissione europea** - in seguito alla pubblicazione del Green Deal europeo e in linea con l'obiettivo dell'Unione europea di neutralità climatica entro il 2050 e con la legge europea sul clima<sup>14</sup> - **ha adottato un nuovo Piano d'azione per l'economia circolare**, prevedendo misure lungo l'intero ciclo di vita dei prodotti. Il nuovo piano **mira a rendere la nostra economia più adatta a un futuro verde, a rafforzarne la competitività proteggendo allo stesso tempo l'ambiente, e a sancire nuovi diritti per i consumatori**. Prendendo le mosse dai lavori svolti a partire dal 2015, il nuovo Piano si concentra su una progettazione e una produzione funzionale all'economia circolare, con l'obiettivo di garantire che le risorse utilizzate siano mantenute il più a lungo possibile nell'economia dell'Unione europea.

Il nuovo Piano d'azione per l'economia circolare, presentato nel quadro della Strategia industriale dell'Unione europea, presenta una serie di proposte che includono il potenziamento dei prodotti sostenibili, la responsabilizzazione dei consumatori verso la transizione verde, la revisione del regolamento sui materiali da costruzione e una Strategia sui tessuti sostenibili.

### → Far sì che i prodotti sostenibili diventino la norma nell'Unione ←

La Commissione proporrà un atto legislativo volta a garantire che i prodotti immessi sul mercato dell'Unione europea siano progettati per durare più a lungo, siano più facili da riutilizzare, riparare e riciclare, e contengano il più possibile materiali riciclati anziché materie prime primarie. Le misure limiteranno inoltre i prodotti monouso, si occuperanno dell'obsolescenza prematura e vieteranno la distruzione di beni durevoli invenduti.

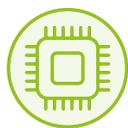
### → Responsabilizzare i consumatori ←

I consumatori avranno accesso a informazioni attendibili su questioni come la riparabilità e la durabilità dei prodotti così che possano compiere scelte più sostenibili e beneficeranno di un vero e proprio "diritto alla riparazione".

### → Fare maggiore attenzione ai settori che utilizzano più risorse e che hanno un elevato potenziale di circolarità ←

14 [Per contrastare i cambiamenti climatici](#), il Parlamento europeo ha approvato la legge europea sul clima, che innalza l'obiettivo di riduzione delle emissioni dell'UE per il 2030 dal 40% ad almeno il 55%, rendendo giuridicamente vincolante la neutralità climatica entro il 2050. La legge sul clima fa parte del [Green Deal europeo](#), la tabella di marcia dell'UE verso la [neutralità climatica](#). Per raggiungere il suo obiettivo climatico, l'Unione europea ha elaborato un ambizioso pacchetto legislativo noto come "Pronti per il 55%" che comprende la revisione di 13 leggi interconnesse tra loro, insieme a sei proposte di legge su clima e energia.

Nello specifico, la Commissione conta di avviare azioni concrete in diversi ambiti quali:



**elettronica e TIC** una "Iniziativa per un'elettronica circolare" per prolungare il ciclo di vita dei prodotti e migliorare la raccolta e il trattamento dei rifiuti;



**batterie e veicoli** un nuovo quadro normativo per le batterie al fine di migliorare la sostenibilità e aumentare il potenziale di circolarità delle batterie;



**imballaggi** nuove disposizioni vincolanti che definiscono cosa è consentito sul mercato dell'Unione europea. Sono incluse prescrizioni per la riduzione degli imballaggi eccessivi;



**plastica** nuove disposizioni vincolanti relative al contenuto riciclato e attenzione particolare alla questione delle microplastiche e alle plastiche a base biologica e biodegradabili;



**tessili** una nuova Strategia europea per i tessuti per rafforzare la competitività e l'innovazione nel settore e promuovere il mercato dell'Unione europea per il riutilizzo dei tessuti;



**costruzione e edilizia** una strategia generale per un ambiente edificato sostenibile che promuova i principi della circolarità per gli edifici;



**alimenti** una nuova iniziativa legislativa sul riutilizzo al fine di sostituire, nei servizi di ristorazione, gli imballaggi, gli oggetti per il servizio da tavola e le posate monouso con prodotti riutilizzabili;



**riduzione dei rifiuti** l'accento sarà posto sulla necessità di evitare anzitutto i rifiuti e di trasformarli in risorse secondarie di elevata qualità che beneficiano di un mercato delle materie prime secondarie efficiente. La Commissione esaminerà la possibilità di introdurre un modello armonizzato a livello europeo per la raccolta differenziata dei rifiuti e l'etichettatura. Il piano d'azione prevede inoltre una serie di interventi volti a ridurre al minimo le esportazioni di rifiuti dell'Unione europea e a far fronte alle spedizioni illegali.



# 3. La responsabilità del produttore di rifiuti

di Chiara Mammola e Chiara Sarzi Sartori

## 3.1. Protezione dell'ambiente e gestione dei rifiuti

L'analisi delle frontiere della sostenibilità non può non soffermarsi su uno degli aspetti più immediati – e allo stesso tempo più complessi – del concetto di sostenibilità: la protezione dell'ambiente e quindi la gestione, il trattamento e il finale smaltimento del rifiuto, in conformità alle prescrizioni legislative in materia.

Una gestione estremamente delicata nella prassi, ancora di più se si considera che la normativa di riferimento non fornisce una definizione univoca e incontestabile di "rifiuto", di "produttore di rifiuto", ma nemmeno, paradossalmente, di "ambiente".

Pertanto, è indispensabile cercare di rispondere, anzitutto, proprio a queste domande:

- **chi è il produttore di rifiuti?**
- **che cos'è il rifiuto?**
- **i materiali di scarto sono sempre rifiuti?**

La risposta a questi quesiti è la chiave di volta ai fini della comprensione delle regole di comportamento da seguire: l'attribuzione della qualifica di produttore di rifiuti ad un soggetto, al pari della qualificazione di una cosa come rifiuto o meno, comporta il sorgere di una serie di obblighi e conseguenze giuridiche in capo a quest'ultimo, nonché a tutti i soggetti coinvolti nella filiera di trattazione del rifiuto.

In parole semplici, la filiera di trattazione del rifiuto richiede necessariamente che tutti gli operatori che ne fanno parte comprendano e, conseguentemente, rispettino le prescrizioni in punto di tracciabilità e smaltimento del rifiuto nell'ottica del rispetto dell'ambiente dettate dal d.lgs. 152/2006, c.d. Testo Unico Ambientale (di seguito anche TUA).

## 3.2. Il produttore dei rifiuti

### 3.2.1. Inquadramento normativo

A livello normativo, vengono formalmente in rilievo due distinte figure di produttore di rifiuti alle quali, di conseguenza, è collegata una diversa modalità di produzione del rifiuto.

L'art. 183, lett. f), del Testo Unico Ambientale individua le seguenti categorie di produttore di rifiuti:

<b>Produttore iniziale</b>	che si identifica con il “soggetto la cui attività produce rifiuti” (c.d. <b>produttore materiale</b> ) e con il soggetto “al quale sia giuridicamente riferibile detta produzione” ( <b>produttore giuridico</b> );
<b>Nuovo produttore</b>	che si riferisce a “chiunque effettui operazioni di pretrattamento, di miscelazione o altre operazioni che hanno modificato la natura o la composizione di detti rifiuti”.

Inoltre, la lett. h) della norma richiamata identifica con la figura del **detentore** “il produttore dei rifiuti o la persona fisica o giuridica che è in possesso” dei rifiuti.

### 3.2.2. Il produttore iniziale: produttore materiale e produttore giuridico

La nozione di produttore iniziale sub i) comprende due diverse sottocategorie di soggetti, ossia il produttore materiale (detto anche produttore iniziale in senso stretto) e il produttore giuridico.

La sottocategoria di **produttore materiale** di rifiuti, si riferisce a quel soggetto che, attraverso la sua attività produce materialmente il rifiuto. Ciò non è da intendersi naturalmente come il compimento della singola e specifica manovra fisica sui materiali da cui è eventualmente generato il rifiuto, quanto, piuttosto, è da ricollegarsi all'esercizio in concreto di un'attività che generi rifiuti.

Pertanto, sono produttori materiali di rifiuti tutti coloro che, titolari di un'attività tendenzialmente produttiva, si trovino a generare materiali di scarto che, come si vedrà nel prosieguo, in quanto tali, assumono inevitabilmente la qualifica di rifiuti.

Tra questi rientrano, quindi, certamente il soggetto titolare di un'impresa edile in relazione a lavori di

demolizione e/o di ristrutturazione di edifici, il titolare di un'attività di ristorazione con riferimento agli scarti della cucina, il titolare di un'impresa<sup>15</sup>, e via dicendo.

La seconda sottocategoria, invece, è quella che riguarda **colui al quale è giuridicamente riferibile la produzione di rifiuti**. Tale accezione è il frutto di una modifica normativa introdotta nel 2015<sup>16</sup> con cui il legislatore ha inteso ampliare l'originaria categoria di produttore iniziale di rifiuti - che attribuiva detta qualifica soltanto al produttore in senso stretto, sopra menzionato - introducendo anche il soggetto committente dei lavori da cui deriva la produzione dei rifiuti.

In buona sostanza, quindi, il legislatore<sup>17</sup> individua - a fianco alla connessione puramente materiale che intercorre tra il produttore effettivo e la generazione del rifiuto - una distinta e ulteriore connessione, questa volta di natura puramente giuridica. Non è più soltanto l'impresa edile che produce il rifiuto con la demolizione di un edificio, ma anche l'imprenditore committente che, pur non avendo effettuato materialmente alcuna attività, le ha affidato l'esecuzione di quest'ultima, ivi compresa quella di smaltimento dei rifiuti generati. A tale ultimo soggetto, quindi, viene attribuita una produzione del rifiuto a livello giuridico.

Una volta definite le posizioni dei soggetti rispetto alla produzione del rifiuto, è d'obbligo individuarne i rispettivi **obblighi e responsabilità** in ordine al relativo smaltimento in conformità alle disposizioni legislative in materia.

L'art. 183 TUA fornisce una definizione di tutte le categorie di produttori di rifiuti che deve essere esaminata, ai fini dell'individuazione degli obblighi in ordine al corretto smaltimento dei rifiuti su di essi gravanti, insieme a quanto disposto dall'art. 188 comma 1 TUA.

In particolare, tale norma prevede che il produttore iniziale (materiale e giuridico), nonché il detentore<sup>18</sup> di rifiuti "provvede al loro trattamento direttamente ovvero mediante l'affidamento ad intermediario, o ad un commerciante o alla loro consegna a un ente o impresa che effettua le operazioni di trattamento dei rifiuti, o ad un soggetto addetto alla raccolta o al trasporto dei rifiuti, pubblico o privato".

Naturalmente, gli enti e/o le imprese "che provvedono alla raccolta o al trasporto dei rifiuti a titolo professionale sono tenuti all'iscrizione all'Albo dei Gestori Ambientali di cui all'articolo 212 e conferiscono i

15 Si tratta di alcune indicazioni esemplificative, ma non esaustive della categoria che ricomprende una vasta categoria di soggetti.

16 In particolare, tale modifica è stata introdotta dal d.lgs. 4 luglio 2015, n. 92 "Misure urgenti in materia di rifiuti e di autorizzazione integrata ambientale". Le medesime disposizioni sono state poi trasposte e approvate nell'ambito della legge 6 agosto 2015, n.125.

17 In sostanza, la novella del 2015 ha esteso (soltanto con riferimento alle condotte successive all'agosto del 2015) anche al committente, la responsabilità in ordine alla corretta gestione dei rifiuti in forma di fatto omissiva, così superando l'orientamento maggioritario della giurisprudenza di legittimità secondo cui la responsabilità del committente poteva configurarsi soltanto in forma di concorso attivo, essendo "necessario che questi si [fosse] ingerito a qualsiasi titolo nell'attività di produzione o gestione del rifiuto" (ex multis, Cassazione penale sez. III - 30 maggio 2017, n. 35569).

18 Naturalmente, soltanto nell'ipotesi in cui la figura del detentore non coincida con quella del produttore, ma con quel soggetto terzo presso cui il produttore ha depositato i rifiuti generati.

rifiuti raccolti e trasportati agli impianti autorizzati alla gestione dei rifiuti o a un centro di raccolta”.

Come spiegato, in via generale **il produttore materiale del rifiuto è il principale responsabile dello smaltimento** di questi ultimi da svolgersi secondo le prescrizioni del TUA. Più precisamente, tale produttore sarà sempre gravato dalla responsabilità della corretta gestione dei rifiuti, in ragione del fatto che lo stesso compie atti di movimentazione e gestione dei rifiuti.

Dall'altro lato, la figura del produttore giuridico viene in rilievo soltanto con riferimento a quei rapporti regolati da contratti di appalto nell'ambito dei quali quest'ultimo riveste la figura del committente dei lavori, mentre produttore materiale corrisponde all'appaltatore incaricato.

In questa dinamica contrattuale, che vede coinvolti contemporaneamente sia il produttore giuridico che quello materiale, le responsabilità del ciclo di gestione di rifiuti sono distribuite secondo i seguenti criteri<sup>19</sup>:

- **il produttore materiale** è il soggetto naturalmente preposto e responsabile dell'esecuzione di tutti gli **obblighi documentali e procedurali** connessi allo smaltimento dei rifiuti da lui prodotti. Ciò in quanto quest'ultimo è l'unico soggetto che, producendo materialmente i rifiuti, ne ha la piena disponibilità, ne conosce effettivamente la natura e la quantità e dunque può procedere alla loro corretta classificazione. Soltanto lui, quindi, può occuparsi dell'attribuzione del codice CER<sup>20</sup> a ciascun rifiuto, della formazione dei formulari (FIR) associati al trasporto e della trasmissione della dichiarazione ambientale (MUD);
- **il produttore giuridico**, quale committente dei lavori, invece, assume una **posizione di garanzia**<sup>21</sup> rispetto alla corretta gestione dei rifiuti prodotti nell'esecuzione dei lavori appaltati. Il committente, quindi, assume un dovere di vigilanza in ordine al rispetto dei menzionati obblighi documentali e procedurali svolti dal produttore materiale, oltre ad avere un preciso e diretto dovere di verifica della sussistenza delle autorizzazioni<sup>22</sup> al trattamento dei rifiuti in capo ai trasportatori e ai titolari degli impianti di smaltimento o di recupero di destinazione. Nel primo caso, infatti, il produttore giuridico - non avendo diretta cognizione dei rifiuti materialmente prodotti - non può che limitarsi ad un controllo meramente formale dell'esecuzione degli obblighi da parte dell'appaltatore; nel secondo caso, invece, essendo nelle condizioni di poter verificare in prima persona i requisiti dei trasportatori e smaltitori coinvolti può procedere ad un controllo sostanziale.

In definitiva, la responsabilità del produttore giuridico (committente) si configura in forma omissiva: da un lato, qualora non svolga un **controllo formale** dell'assolvimento degli obblighi da parte del produttore

<sup>19</sup> Così, nota a sentenza Cassazione Penale, 30 maggio 2017 (dep. 9 gennaio 2018), n. 223 di Pasquale Fimiani, da *“Il Penalista GIURISPRUDENZA COMMENTATA. - Il produttore dei rifiuti nei lavori edili commessi in appalto”*, 18 febbraio 2018.

<sup>20</sup> Acronimo di “Codice Europeo Rifiuto”.

<sup>21</sup> Sul punto, si riporta il principio sancito dalla Corte di Cassazione: “in conseguenza delle modifiche introdotte dalla legge n. 125 del 2015, (...) per “produttore” di rifiuti deve intendersi non soltanto il soggetto dalla cui attività materiale sia derivata la produzione dei rifiuti, ma anche il soggetto al quale sia giuridicamente riferibile detta produzione ed a carico del quale sia quindi configurabile, quale titolare di una posizione di garanzia, l'obbligo di provvedere allo smaltimento dei detti rifiuti nei modi prescritti” (*ex plurimis*, Cassazione penale sez. III, 16 aprile 2019, n. 39952, Sez. 3, n. 24347 del 09 aprile 2003; Sez. 3, n. 4975 del 21 gennaio 2000).

<sup>22</sup> Ci si riferisce all'iscrizione all'Albo dei Gestori Ambientali e alle relative autorizzazioni.

materiale (appaltatore), così di fatto non impendendo la commissione di un reato nella gestione di rifiuti da parte di quest'ultimo; dall'altro, nell'ipotesi in cui non proceda alla **verifica sostanziale** del possesso delle autorizzazioni da parte di tutti i soggetti coinvolti nella filiera di gestione del rifiuto<sup>23</sup>.

Pertanto, il committente sarà esente da responsabilità esclusivamente ove provi di aver fatto il possibile per esercitare adeguatamente il dovere di vigilanza connesso alla sua posizione di produttore in senso giuridico.

Resta inteso, in ogni caso, che **la responsabilità**<sup>24</sup> del produttore iniziale (materiale e giuridico), così come quella del detentore, **viene esclusa**, assolti i propri obblighi di diligenza nel conferimento dei rifiuti prodotti, dal momento in cui:

- provvede al “conferimento dei rifiuti al servizio pubblico di raccolta”;
- riceve, entro tre mesi dalla data di conferimento, il formulario di trasporto rifiuti (FIR) da parte dei soggetti autorizzati alle attività di recupero o di smaltimento a cui ha conferito i rifiuti prodotti da loro controfirmato e datato; ovvero, nel medesimo termine, comunica alle autorità competenti la mancata ricezione del formulario.

### 3.2.3. Il nuovo produttore

Per quanto attiene alla figura del nuovo produttore indicata sub ii), la norma ha inteso attribuire la qualifica di produttori di rifiuti anche a “chiunque effettui **operazioni di pretrattamento, di miscelazione o altre operazioni che hanno modificato la natura o la composizione** di detti rifiuti”.

In questo modo, anche il soggetto che interviene in un momento successivo alla produzione dei rifiuti in senso stretto, laddove compia operazioni sui rifiuti, è obbligato al rispetto degli obblighi prescritti in punto di tracciabilità del rifiuto, al pari del produttore iniziale e del detentore.

Questa scelta normativa si giustifica in ragione del fatto che quest'ultimo, con il suo intervento, modifica a livello sostanziale la natura e la composizione del rifiuto e, di conseguenza, la relativa classificazione.

Più precisamente:

- ➔ le operazioni di **pretrattamento** consistono, a titolo esemplificativo, nella cernita, nella frammentazione, nella compattazione, nella pellettizzazione, nell'essiccazione, nella triturazione, nel raggruppamento dei rifiuti prodotti;
- ➔ le operazioni di **miscelazione**, invece, si identificano con una “semplice operazione di accorpamento che ha finalità di migliorare il successivo trattamento”<sup>25</sup> del rifiuto. L'attività di miscelazione,

23 Così, Bernardino Albertazzi, «Il “produttore” del rifiuto: le responsabilità penali del committente», in *Rinnovabili.it* – il quotidiano sulla sostenibilità ambientale, 7 aprile 2022.

24 Art. 188, comma 4 TUA.

25 Tar Veneto, sentenza n. 235/2021.

rappresentando una deroga al principio che impone di tenere separati i rifiuti non omogenei, deve necessariamente essere effettuata senza che ne resti pregiudicato il tracciamento dei rifiuti che vengono tra loro accorpati<sup>26</sup>.

Del resto, si tratta di operazioni che generano un nuovo rifiuto (da qui la definizione di nuovo produttore) che, per questo, richiede lo svolgimento necessario di una caratterizzazione del prodotto finale, intesa quale attribuzione di un nuovo codice CER<sup>27</sup>. In buona sostanza, **la responsabilità del nuovo produttore sorge nell'ipotesi in cui non provveda ad assolvere all'obbligo di caratterizzazione del nuovo rifiuto da lui creato**<sup>28</sup>.

### 3.3. Il rifiuto

Una volta chiarito il ruolo, gli obblighi e le responsabilità del produttore di rifiuti, è necessario affrontare la nozione di rifiuto: quando una cosa può essere considerata rifiuto?

Ricalcando testualmente la definizione individuata dalla normativa europea relativa ai rifiuti<sup>29</sup>, l'art. 183 lett. a) TUA definisce rifiuto "qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi".

Il perimetro concreto della nozione di rifiuto è una delle questioni più dibattute in dottrina e in giurisprudenza sia a livello nazionale che a livello europeo.

Il dibattito nasce dal fatto che tanto la norma europea quanto quella nazionale ricollegano la qualifica di rifiuto esclusivamente alla volontà di disfarsene di colui che la detenga, senza però chiarire che significato si debba attribuire sul piano pratico al concetto di "disfarsi".

Sul punto, la Commissione europea, nel documento intitolato "**Guidance on the interpretation of key provisions of directive 2008/98/EC on waste**", ha precisato che il punto di partenza in ordine alla corretta interpretazione del concetto è certamente l'adozione di un **approccio flessibile e concreto**, nell'ambito di un'**analisi condotta "caso per caso"**.

Sulla scorta degli orientamenti giurisprudenziali espressi dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea, la

---

26 Secondo quanto disposto dalle "Best Available Techniques (BAT) Reference Document for Waste Treatment" che definiscono le finalità e le tecniche in base alle quali la miscelazione può essere consentita.

27 V. nota 6.

28 L'obbligo del nuovo produttore è sancito in forza del combinato disposto degli artt. 183 lett. f), 184 comma 5 e dell'allegato D alla parte IV TUA.

29 Si tratta della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive, art. 3 par.1.

Commissione ha fornito le seguenti **precisazioni in ordine al termine “disfarsi”**<sup>30</sup>:

- a.** deve intendersi riferito sia alle attività di recupero che a quelle di smaltimento;
- b.** può implicare un valore commerciale positivo, neutrale o negativo;
- c.** può riguardare una condotta intenzionale del produttore/detentore o un comportamento involontario, se non addirittura accidentale;
- d.** il luogo fisico in cui sono collocati i materiali non influenza in alcun modo la qualifica.

Tali indicazioni sono poi accompagnate da casi pratici: viene evidenziato, ad esempio, che il conferimento di materiali ad un soggetto che effettua la raccolta di rifiuti è senz'altro da qualificarsi come una condotta volta a “disfarsi” dei medesimi.



### Il caso: il significato del concetto di “disfarsi”

Inserendosi nel solco tracciato a livello europeo, anche la Corte di Cassazione ha chiarito che il criterio interpretativo volto a comprendere quando il detentore voglia effettivamente “disfarsi” di una cosa deve fondarsi su dati obiettivi che consentano di ritenere con certezza che quella cosa non sia più voluta dal detentore e che, quindi, sia rifiuto.

In particolare, la Corte ha qualificato come rifiuti dei materiali presenti in un'area di 5000 mq, costituiti da terra e pietre da scavi e demolizioni, RAEE, rottami ferrosi e legnosi, giornali, veicoli fuori uso, copertoni, stracci e alimenti, ritenendo sussistente la volontà dell'imputato detentore di disfarsene sulla base dei seguenti dati obiettivi:

- la **natura** eterogenea dei materiali depositati;
- le **condizioni** in cui erano stati ammassati alla rinfusa e accumulati in maniera sistematica e ripetuta nel tempo;
- il fatto che tali condizioni avessero determinato una situazione di **degrado** dell'area associabile ad una discarica abusiva;
- oltretutto, lo stesso imputato detentore aveva chiesto di procedere alla **bonifica** dell'area in oggetto, così manifestando implicitamente la volontà di disfarsi dei materiali depositati.

Secondo la Corte, tali dati fattuali hanno quindi superato, confutandola, la tesi dell'imputato detentore secondo cui i materiali fossero in gran parte riutilizzabili e quindi non fossero di fatto rifiuti.

La Corte di Cassazione ha dunque sancito che deve “ritenersi inaccettabile ogni valutazione soggettiva della natura dei materiali da classificare o meno quali rifiuti, poiché è rifiuto non ciò che non è più di nessuna utilità per il detentore in base ad una sua personale scelta ma, piuttosto, **ciò che è qualificabile come tale sulla scorta di dati obiettivi che definiscano la condotta del detentore** o un obbligo al quale lo stesso è comunque tenuto, quello, appunto, di disfarsi del suddetto materiale”.

30 In particolare, al punto 1.1.2.1.

## 3.4. Il sottoprodotto

Nella realtà operativo-industriale, spesso accade che da un processo di produzione<sup>31</sup> siano generati dei materiali c.d. “collaterali”, che non costituiscono il prodotto principale di quel processo. Alcuni di questi materiali rappresentano dei residui di produzione<sup>32</sup> ancora utilizzabili e, quindi, non necessariamente rifiuti.

I residui ancora utilizzabili possono rientrare nella categoria di “sottoprodotto”, individuata dalla lettera qq) dell’art. 183 TUA, come “qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa le condizioni di cui all’articolo 184-bis, comma 1, o che rispetta i criteri stabiliti in base all’articolo 184-bis, comma 2”.

In particolare, la disciplina del sottoprodotto opera in deroga alle normali regole di gestione del rifiuto illustrate nel paragrafo precedente: in buona sostanza, **il produttore che dà origine ad un materiale di produzione classificabile come sottoprodotto**, in presenza di tutte le condizioni di cui all’art. 184 bis TUA, **non dovrà rispettare le prescrizioni previste in materia di rifiuti** (non trattandosi, per l’appunto, di rifiuto).

Il sottoprodotto, infatti, si distingue dal rifiuto perché nasce con la certezza di essere riutilizzato<sup>33</sup> alle seguenti condizioni<sup>34</sup>:

- la sostanza o l’oggetto è originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui **scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto**;
- **è certo che la sostanza o l’oggetto sarà utilizzato**, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi;
- la sostanza o l’oggetto **può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento** diverso dalla normale pratica industriale;
- **l’ulteriore utilizzo è legale**, ossia la sostanza o l’oggetto soddisfa, per l’utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell’ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull’ambiente o la salute umana.

Si tratta di **requisiti essenziali, che devono sussistere cumulativamente e per tutta la fase della gestione del materiale**, ossia dal momento in cui viene prodotto fino al momento in cui viene riutilizzato

31 Con riferimento alla nozione di processo di produzione, ci si riferisce ad un processo che trasforma i fattori produttivi in risultati, i quali ben possono essere rappresentati da prodotti tangibili o intangibili, di talché anche la produzione può riguardare non solo i beni, ma anche i servizi e comprende non solo i processi tecnologici di fabbricazione dei componenti del prodotto e il loro successivo assemblaggio, ma anche processi di supporto all’attività di trasformazione, come manutenzione, controllo di processo, gestione della qualità, movimentazione dei materiali.

32 Naturalmente, la categoria di sottoprodotto si configura soltanto laddove il fabbricante non abbia scelto deliberatamente di produrre quel materiale anche eventualmente modificando, a tal fine, il processo di produzione. Nell’ipotesi in cui il fabbricante abbia deliberatamente prodotto un materiale, quale frutto di un processo di produzione ancorché modificato appositamente, questo verrà classificato come vero e proprio prodotto del processo di produzione e non come residuo, non ponendosi, quindi, la necessità di procedere alla verifica della sussistenza degli altri requisiti richiesti dalla legge per la qualifica dello stesso come sottoprodotto (Cass. pen., sent. n. 40109/2015).

33 Così, Cons. Stato, sent. n. 4151/2013.

34 Art. 184 bis TUA.

nel medesimo processo di produzione che lo ha generato oppure anche in un processo di produzione successivo e diverso. In altri termini, il materiale prodotto potrà essere classificato come sottoprodotto e non come rifiuto soltanto quando tutte le condizioni sopra esposte saranno integrate.

Naturalmente, è onere del produttore del materiale in questione dimostrare la sussistenza di tutte le condizioni richieste a livello normativo, ciò anche e soprattutto perché nessuno meglio del produttore stesso può fornire la prova<sup>35</sup>:

1. della modalità di formazione di quel materiale e delle relative caratteristiche;
2. dell'effettiva intenzione di non disfarsi di quel materiale ma, al contrario, di riutilizzarlo;
3. del processo specifico nell'ambito del quale verrà reimpiegato.

Nell'ottica del produttore, quindi, appare chiaro come tali requisiti - e ancor di più la comprensione della loro ampiezza - assumano un ruolo centrale poiché dalla loro integrazione dipende l'assoggettamento (o meno) al rispetto delle prescrizioni previste in materia di rifiuti. Laddove, infatti, il fabbricante del materiale riesca a dimostrare la sussistenza di tutte le condizioni prescritte dalla norma, potrà trattare il materiale prodotto come qualsiasi altro materiale originato nel processo di produzione, senza incorrere in rischi di sanzioni penali e amministrative legate alla gestione dei rifiuti.

Nel silenzio della norma (che si limita a fornire l'elenco delle condizioni necessarie senza però chiarirne le modalità di accertamento), il Ministro dell'Ambiente ha emanato il **decreto ministeriale 13 ottobre 2016, n. 264**<sup>36</sup>, contenente alcuni criteri che il produttore (detentore) di tali materiali può utilizzare per dimostrare di aver soddisfatto tutte le condizioni richieste dal sottoprodotto.

Gli articoli 5, 6 e 7 del decreto ministeriale illustrano infatti rispettivamente le modalità di dimostrazione della sussistenza dei requisiti di certezza dell'utilizzo di cui alla lettera b), dell'utilizzo diretto senza trattamenti diversi dalla normale pratica industriale di cui alla lettera c), e i requisiti di impiego e di qualità ambientale di cui alla lettera d).

Particolare importanza riveste il requisito di certezza dell'utilizzo di cui alla lettera b) e alle modalità di prova della relativa sussistenza. Il decreto ministeriale specifica infatti che, al fine di provare la certezza di utilizzo vanno analizzate:

- le **modalità di deposito e trasporto**, da analizzarsi di volta in volta in concreto, che devono essere effettuati nel rispetto delle specifiche norme tecniche, se disponibili, e delle regole di buona pratica. Se tali concrete modalità di deposito e gestione dei materiali dovessero far ritenere "l'intenzione, l'atto o il fatto di disfarsi degli stessi", troverà applicazione la disciplina in materia di rifiuti;
- le **modalità organizzative del ciclo di produzione**, delle caratteristiche, o della documentazione rela-

35 Sul punto, si riporta il principio affermato dalla Corte di Giustizia Europea in relazione all'onere della prova: "di regola, quanto alla dimostrazione di un'intenzione, solo il detentore [inteso quale produttore che ne conosce l'origine] dei prodotti può provare che la propria intenzione non è quella di disfarsi di tali prodotti, bensì di permetterne il riutilizzo in condizioni idonee a conferire loro la qualifica di sottoprodotto ai sensi della giurisprudenza della Corte" (Corte di giustizia sentenza, 3 ottobre 2013, causa C-113/12, sentenza Brady).

36 Decreto del Ministero Dell'Ambiente e Della Tutela Del Territorio e Del Mare 13 ottobre 2016, n. 264 (in Gazz. Uff., 15 febbraio 2017, n. 38). – "Regolamento recante criteri indicativi per agevolare la dimostrazione della sussistenza dei requisiti per la qualifica dei residui di produzione come sottoprodotti e non come rifiuti".

tive alle attività dalle quali originano i materiali impiegati ed al processo di destinazione;

- **l'individuazione o individuabilità, già al momento della produzione del residuo, dell'attività o l'impianto in cui lo stesso deve essere utilizzato**, dimostrabile tramite "l'esistenza di rapporti o impegni contrattuali tra il produttore del residuo, eventuali intermediari e gli utilizzatori, dai quali si evincano le informazioni relative alle caratteristiche tecniche dei sottoprodotti, alle relative modalità di utilizzo e alle condizioni della cessione che devono risultare vantaggiose e assicurare la produzione di una utilità economica o di altro tipo";
- in mancanza di tale documentazione, **la predisposizione di una scheda tecnica** contenente le determinate informazioni indicate nell'allegato 2, necessarie a consentire l'individuazione:
  - dei sottoprodotti dei quali è previsto l'impiego e delle relative caratteristiche tecniche, del settore di attività o della tipologia di impianti idonei ad utilizzarli;
  - delle tempistiche e modalità congrue per il deposito e per la movimentazione fino all'utilizzo nel processo di destinazione.

Le schede tecniche vengono numerate, vidimate e gestite con le procedure e le modalità fissate dalla **normativa sui registri IVA**, e vanno rinnovate in caso di modifiche sostanziali del processo di produzione o di destinazione del sottoprodotto, tali da comportare variazioni delle informazioni rese.

Occorre tuttavia tenere a mente che il decreto ministeriale rimane uno strumento per **agevolare** la dimostrazione della sussistenza dei requisiti per la qualificazione di un residuo come sottoprodotto, non rappresentando in alcun modo uno strumento integrativo, innovativo o sostitutivo della disciplina fornita dall'art. 184 bis TUA.

Il produttore dei residui di produzione, infatti, non è vincolato in alcun modo all'utilizzo dei mezzi di prova indicati nel decreto, avendo in ogni caso sempre la possibilità di dimostrare "con ogni mezzo ed anche con modalità [...] diversi da quelli precisati nel presente decreto, o che soddisfano criteri differenti, che una sostanza o un oggetto derivante da un ciclo di produzione non è un rifiuto, ma un sottoprodotto"<sup>37</sup>. Come spiega il Ministero dell'Ambiente in una circolare esplicativa, "l'utilizzazione degli strumenti indicati dal decreto rimane frutto di una **adesione volontaria** e non può in alcun modo essere considerata condizione necessaria per il legittimo svolgimento di una attività di gestione di sottoprodotti, per l'autorizzazione della quale non potrà mai richiedersi l'obbligatoria adesione alle procedure e agli strumenti disciplinati dal regolamento"<sup>38</sup>.

Il regime di **adesione volontaria** alle linee guida ministeriali non fa che confermare le enormi difficoltà di inquadramento del sottoprodotto: proprio a causa dell'estrema varietà dei materiali potenzialmente rientranti nella categoria di sottoprodotto, non è materialmente possibile imporre a tutti i produttori una medesima disciplina probatoria dei requisiti indispensabili. Nell'ambito dei c.d. "materiali collaterali", ossia quei materiali che vengono generati non come obiettivo principale della produzione, merita particolare approfondimento il poliuretano espanso, che rappresenta un materiale chimico di natura estremamente versatile ma anche altamente sostenibile perché la sua produzione richiede un basso utilizzo di energia, e le sue particolari caratteristiche fisiche di leggerezza e spessore ridotto consentono utilizzi vantaggiosi dal punto di vista energetico in vari ambiti, da quello automobilistico (dove permette di ridurre il consumo di benzina) a quello edilizio (dove permette di risparmiare spazio).

37 Cfr. art. 4 del D.M. 264/2016

38 Circolare esplicativa per l'applicazione del decreto ministeriale 13 ottobre 2016, n. 264 del 30 maggio 2017 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare - Direzione Generale per i Rifiuti e l'Inquinamento.



## Il caso. Il poliuretano espanso è un sottoprodotto?

L'Ufficio delle Dogane aveva sottoposto a sequestro un container di "ritagli di spugne imballate con filo di ferro" qualificato come **poliuretano espanso venduto come sottoprodotto** in partenza per lo Sri Lanka, spedito da una società italiana attiva nel commercio e rivendita di prodotti chimici ad utilizzatori finali.

L'ipotesi accusatoria era che la società esportatrice non stesse trasportando sottoprodotti, bensì rifiuti sprovvisti della documentazione necessaria al loro trasporto e gestione: la contestazione era dunque di **attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti** ai sensi dell'art. 452-*quaterdecies* c.p., poiché la documentazione presentata dalla società **non era idonea a fornire elementi di prova volti a classificarlo come sottoprodotto invece che come rifiuto**.

Per provare la natura di sottoprodotto della propria merce, la società aveva tuttavia prodotto alle Dogane delle **autodichiarazioni**, con cui attestava la sussistenza dei requisiti necessari al fine della classificazione come sottoprodotto, una relazione tecnica sulla natura chimica della merce, i contratti di acquisto stipulati con le società destinatarie in Sri Lanka e le fatture di acquisto che tracciavano la provenienza e destinazione della merce.

L'Ufficio delle Dogane contestava invece la **mancata prova del requisito della certezza del riutilizzo fin dal momento della sua produzione di cui alla lett. b), comma 1, art. 184 bis TUA e art. 5 del D.M. 264/2016** quanto alla mancanza della scheda tecnica, alla precisa tipologia di impianto o attività in cui il materiale doveva essere riutilizzato, alla modalità di raccolta e deposito, e alle tempistiche di gestione. Elementi che dovevano corroborare la certezza effettiva di riutilizzo, ma che la società esportatrice non poteva provare dall'origine, **non essendo produttrice iniziale ma solo un soggetto intermedio della catena commerciale di rivendita del materiale**. Le conclusioni della Dogana erano quindi state immediate: poco importa lo sforzo probatorio effettuato dalla società esportatrice, la normativa sul sottoprodotto non è applicabile, e pertanto, la merce non può che essere un rifiuto.

*Quid est* del regime di volontaria adesione al D.M. 264/2016 e di libertà della prova? *Quid est* della versatilità del poliuretano espanso?

A ribaltare la rigorosa prospettiva delle Dogane interveniva la Procura della Repubblica: accogliendo l'istanza di revoca del sequestro presentata dalla società, revocava il sequestro, **ribadendo la natura non obbligatoria delle modalità probatorie di cui al D.M. 264/2016, e dichiarava sussistenti tutti i requisiti richiesti per il riconoscimento della qualifica di sottoprodotto**. Con particolare riferimento al requisito della certezza del riutilizzo, affermava che tutte le aziende cui sarebbe stato ceduto il poliuretano espanso erano già state individuate, erano esistenti e producevano beni in cui quest'ultimo veniva utilizzato.

Affermava inoltre che, per la sua stessa natura *eco-friendly*, il poliuretano espanso poteva essere utilizzato senza ulteriori trattamenti in innumerevoli processi produttivi e senza alcun rischio per l'ambiente.

## 3.5. La disciplina sanzionatoria

Se da un lato la normativa relativa alle definizioni di rifiuto e sottoprodotto fornisce poche certezze, dall'altro, sul piano sanzionatorio, le conseguenze di un fraintendimento della stessa possono portare a una **responsabilità penale, oltre che amministrativa**, ai sensi della normativa del codice penale e del Testo Unico Ambientale.

La disciplina sanzionatoria si sviluppa su due binari paralleli:

- da un lato, il Titolo VI e le singole norme specifiche contenute nel Testo Unico Ambientale;
- dall'altro, il Titolo VI-bis (artt. dal 452-bis al 452-quaterdecies), interamente dedicato ai delitti contro l'ambiente, nel codice penale.

I dodici articoli che compongono il Titolo VI-bis del codice penale, introdotto solo nel 2015 dalla legge n. 68/2015, prevedono:

- a. cinque delitti: **inquinamento ambientale** (452-bis); **disastro ambientale** (452-quater); **traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività** (452-sexies); **impedimento del controllo** (452-septies); **omessa bonifica** (452-terdecies);
- b. il delitto di **attività organizzate per traffico illecito di rifiuti** (art. 452-quaterdecies), introdotto successivamente con d.lgs. 21/2018;
- c. una circostanza attenuante nella forma di **ravvedimento operoso** (452-decies), prevista in caso di collaborazione con le autorità prima della definizione del giudizio;
- d. due **circostanze aggravanti** (art. 452-octies e art. 452-novies);
- e. la misura di sicurezza della **confisca obbligatoria** (artt. 452-undecies e 452-quaterdecies) delle cose che costituiscono il prezzo/profitto del reato, nonché del prezzo e del profitto del reato stesso, in ipotesi di condanna anche a seguito di patteggiamento.

Su un binario parallelo, il Testo Unico Ambientale sviluppa, invece, anche una dettagliata disciplina di natura amministrativa in tema di valutazioni e autorizzazioni ambientali, difesa del suolo e lotta alla desertificazione, tutela delle acque dall'inquinamento, gestione delle risorse idriche, e, infine, gestione dei rifiuti (ivi inclusi i principi di gestione, le autorizzazioni e iscrizioni necessarie, le competenze, le procedure e l'incenerimento) e bonifica dei siti inquinati.

Il TUA, infatti, contiene diverse prescrizioni in materia delle autorizzazioni necessarie per gestire i rifiuti, come ad esempio, la disciplina relativa all'emissione dei formulari trattati nei paragrafi precedenti.

A presidio della minuziosa disciplina - corredata da allegati in cui sono stabiliti *inter alia* valori soglia rilevanti e precisazioni tecniche - il Testo Unico prevede una serie di sanzioni penali e/o amministrative.

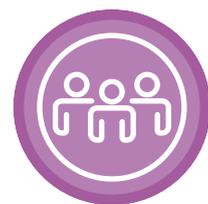
Di seguito, la disciplina rilevante in relazione ai reati del codice penale e del Testo Unico Ambientale, in cui la rilevanza penale della condotta dipende principalmente dalla concreta qualificazione del materiale come rifiuto o che più spesso si trovano contestati insieme a questi ultimi reati. Si tratta in particolare delle fattispecie qui compendiate nella loro forma base, per pronta consultazione:

Art.	Rubrica del reato	Fattispecie e pena
452-bis c.p.	<b>Inquinamento ambientale</b> (delitto, punibile anche a titolo di colpa con pene ridotte)	È <b>punito con la reclusione da 2 a 6 anni e con la multa da euro 10.000 a euro 100.000</b> chiunque abusivamente cagiona una compromissione o un deterioramento significativi e misurabili: <b>1)</b> delle acque o dell'aria, o di porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo; <b>2)</b> di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna.
452-quater c.p.	<b>Disastro ambientale</b> (delitto, punibile anche a titolo di colpa con pene ridotte)	Fuori dai casi previsti dall'articolo 434 [disastro innominato], chiunque abusivamente cagiona un disastro ambientale è <b>punito con la reclusione da 5 a 15 anni</b> . Costituiscono disastro ambientale alternativamente: <b>1)</b> l'alterazione irreversibile dell'equilibrio di un ecosistema; <b>2)</b> l'alterazione dell'equilibrio di un ecosistema la cui eliminazione risulti particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali; <b>3)</b> l'offesa alla pubblica incolumità in ragione della rilevanza del fatto per l'estensione della compromissione o dei suoi effetti lesivi ovvero per il numero delle persone offese o esposte a pericolo.
452-sexies c.p.	<b>Traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività</b> (delitto)	Salvo che il fatto costituisca più grave reato, è <b>punito con la reclusione da due a sei anni e con la multa da euro 10.000 a euro 50.000</b> chiunque abusivamente cede, acquista, riceve, trasporta, importa, esporta, procura ad altri, detiene, trasferisce, abbandona o si disfa illegittimamente di materiale ad alta radioattività.
452-septies c.p.	<b>Impedimento del controllo</b> (delitto)	Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, negando l'accesso, predisponendo ostacoli o mutando artificialmente lo stato dei luoghi, impedisce, intralcia o elude l'attività di vigilanza e controllo ambientali e di sicurezza e igiene del lavoro, ovvero ne compromette gli esiti, è <b>punito con la reclusione da 6 mesi a 3 anni</b> .
452-terdecies c.p.	<b>Omessa bonifica</b> (delitto)	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 <b>punito con la pena della reclusione da 1 a 4 anni e con la multa da euro 20.000 a euro 80.000</b> .
452-quaterdecies c.p.	<b>Attività organizzate per traffico illecito di rifiuti</b> (delitto)	Chiunque, al fine di conseguire un ingiusto profitto, con più operazioni e attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate, cede, riceve, trasporta, esporta, importa, o comunque gestisce abusivamente ingenti quantitativi di rifiuti è <b>punito con la reclusione da 1 a 6 anni</b> . Se si tratta di rifiuti ad alta radioattività si applica la pena della reclusione da 3 a 8 anni. Il giudice, con la sentenza di condanna o con quella emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, ordina il ripristino dello stato dell'ambiente e può subordinare la concessione della sospensione condizionale della pena all'eliminazione del danno o del pericolo per l'ambiente. È sempre ordinata la confisca delle cose che servirono a commettere il reato o che costituiscono il prodotto o il profitto del reato, salvo che appartengano a persone estranee al reato. Quando 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.

255, c. 3 TUA	<b>Abbandono di rifiuti</b> (contravvenzione)	Chiunque non ottempera all'ordinanza del sindaco di rimozione dei rifiuti abbandonati o non adempie all'obbligo di procedere a proprie spese alla separazione dei rifiuti miscelati, è punito con la <b>pena dell'arresto fino ad un anno.</b>
256 TUA	<b>Attività di gestione di rifiuti non autorizzata</b> (contravvenzione)	<p>Fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29-quattordicesimo, comma 1 TUA, chiunque effettua una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione di cui al TUA è punito:</p> <p><b>a)</b> con la <b>pena dell'arresto da 3 mesi a un anno o con l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro</b> se si tratta di rifiuti non pericolosi;</p> <p><b>b)</b> con la <b>pena dell'arresto da 6 mesi a 2 anni e con l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro</b> se si tratta di rifiuti pericolosi.</p> <p>Le stesse pene si applicano ai titolari di imprese ed ai responsabili di enti che abbandonano o depositano in modo incontrollato i rifiuti ovvero li immettono nelle acque superficiali o sotterranee.</p> <p>Fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29-quattordicesimo, comma 1 TUA, chiunque realizza o gestisce una discarica non autorizzata è punito con la <b>pena dell'arresto da 6 mesi a 2 anni e con l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro.</b></p> <p>Si applica la <b>pena dell'arresto da 1 a 3 anni e dell'ammenda da euro 5.200 a euro 52.000</b> se la discarica è destinata, anche in parte, allo smaltimento di rifiuti pericolosi.</p> <p>La <b>confisca</b> dell'area sulla quale è realizzata la discarica abusiva se di proprietà dell'autore o del compartecipe al reato è obbligatoria, fatti salvi gli obblighi di bonifica o di ripristino dello stato dei luoghi.</p> <p>Nelle ipotesi di <b>inosservanza delle prescrizioni contenute o richiamate nelle autorizzazioni</b>, nonché nelle ipotesi di carenza dei requisiti e delle condizioni richiesti per le iscrizioni o comunicazioni, <b>le pene di cui sopra sono ridotte della metà.</b></p> <p>Chiunque effettua attività non consentite di miscelazione di rifiuti, è punito <b>con la pena di cui al comma 1, lettera b).</b></p> <p>Chiunque effettua il deposito temporaneo presso il luogo di produzione di rifiuti sanitari pericolosi in violazione delle disposizioni di cui al TUA, è punito con <b>la pena dell'arresto da 3 mesi ad 1 anno o con la pena dell'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro.</b></p>
256-bis TUA	<b>Combustione illecita di rifiuti</b> (delitto)	<p>Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque appicca il fuoco a rifiuti abbandonati ovvero depositati in maniera incontrollata <b>è punito con la reclusione da 2 a 5 anni.</b> Nel caso in cui sia appiccato il fuoco a rifiuti pericolosi, si applica la <b>pena della reclusione da 3 a 6 anni.</b> Il responsabile è tenuto al ripristino dello stato dei luoghi, al risarcimento del danno ambientale e al pagamento, anche in via di regresso, delle spese per la bonifica.</p> <p>Le <b>stesse pene</b> si applicano a colui che tiene le condotte di cui all'articolo 255, comma 1, e le condotte di reato di cui agli articoli 256 e 259 in funzione della successiva combustione illecita di rifiuti.</p> <p>I <b>mezzi utilizzati</b> per il trasporto di rifiuti oggetto del reato di cui al comma 1 del presente articolo, inceneriti in aree o in impianti non autorizzati, <b>sono confiscati</b>, salvo che il mezzo appartenga a persona estranea alle condotte e che non si configuri concorso di persona nella commissione del reato. Alla sentenza di condanna o alla sentenza emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale consegue la confisca dell'area sulla quale è commesso il reato, se di proprietà dell'autore o del concorrente nel reato, fatti salvi gli obblighi di bonifica e ripristino dello stato dei luoghi.</p>

257 TUA	<b>Bonifica dei siti</b> (contravvenzione)	<p><b>Salvo che il fatto costituisca più grave reato</b>, chiunque cagiona l'inquinamento del suolo, del sottosuolo, delle acque superficiali o delle acque sotterranee con il superamento delle concentrazioni soglia di rischio è punito con <b>la pena dell'arresto da sei mesi a un anno o con l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro, se non provvede alla bonifica</b> in conformità al progetto approvato dall'autorità competente nell'ambito del procedimento disciplinato dagli artt. 242 e ss. del TUA. In caso di mancata effettuazione della comunicazione di cui all'articolo 242, il trasgressore <b>è punito con la pena dell'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da 1.000 euro a 26.000 euro.</b></p> <p>Si applica <b>la pena dell'arresto da un anno a due anni e la pena dell'ammenda da 5.200 euro a 52.000 euro</b> se l'inquinamento è provocato da sostanze pericolose.</p> <p>Il beneficio della sospensione condizionale della pena può essere subordinato alla esecuzione degli interventi di emergenza, bonifica e ripristino ambientale.</p> <p><b>L'osservanza dei progetti approvati ai sensi degli artt. 242 e ss. costituisce condizione di non punibilità</b> per le contravvenzioni ambientali contemplate da altre leggi per il medesimo evento e per la stessa condotta di inquinamento di cui al comma 1.</p>
259 TUA	<b>Traffico illecito di rifiuti</b> (contravvenzione)	<p>Chiunque effettua una spedizione di rifiuti costituente traffico illecito ai sensi dell'articolo 26 del regolamento (CEE) 1° febbraio 1993, n. 259, o effettua una spedizione di rifiuti elencati nell'Allegato II del citato regolamento in violazione dell'articolo 1, comma 3, lettere a), b), c) e d), del regolamento stesso è <b>punito con la pena dell'ammenda da 1.550 euro a 26.000 euro e con l'arresto fino a due anni.</b> La pena è <b>aumentata in caso di spedizione di rifiuti pericolosi.</b></p> <p>Per i reati relativi al traffico illecito di cui al comma 1 o al trasporto illecito di cui agli articoli 256 e 258, comma 4, <b>consegue obbligatoriamente la confisca del mezzo di trasporto.</b></p>

# 4. Sostenibilità e Governance



di Sara Consoli, Federica Marzachì, Elisabetta Randazzo

## 4.1. Verso un concetto condiviso di CSR

La crescente attenzione che si è andata affermando agli aspetti di sostenibilità e di creazione di valore nel lungo periodo hanno trovato conferme nell'attività del legislatore italiano ed europeo, tese a recepire il principio della responsabilità sociale d'impresa.

Gli interventi che si sono succeduti nel tempo, sia di *soft law* che di *hard law*, stanno configurando un nuovo modello di impresa. Se storicamente, nell'ambito dell'economia neoclassica, l'impresa doveva solo tendere a conseguire e massimizzare i profitti a favore dei propri azionisti, oggi l'impresa deve essere sostenibile e tendere all'integrazione sociale: deve cioè concentrare il proprio impegno per ridurre l'impatto sul pianeta, mantenendo nel tempo qualità e riproducibilità delle risorse naturali anche per il benessere sociale ed economico delle persone. Il tutto perseguendo sempre un obiettivo di profitto.

Si parla in quest'ottica di **corporate social responsibility**, i.e. di responsabilità sociale di impresa, che si traduce nell'**adozione volontaria** da parte delle singole imprese **di una politica aziendale che sappia armonizzare gli obiettivi economici con quelli sociali e ambientali del territorio di riferimento in un'ottica di sostenibilità**, ovvero nell'intento di **preservare il patrimonio ambientale, sociale e umano per le generazioni attuali e per quelle future**. Le responsabilità sociali di un'impresa, in concreto, vanno oltre la qualità, l'affidabilità e la sicurezza del prodotto, ma mirano anche alla salvaguardia dell'ambiente e della salute, al risparmio energetico, alla correttezza dell'informazione pubblicitaria, ecc.

Come anticipato, l'evoluzione in atto è supportata dall'attuale panorama delle fonti, europee e nazionali, sia di *soft law* che di *hard law*, che introducono principi e regole che spingono le imprese verso il paradigma della sostenibilità.

## 4.2. Il panorama italiano

### 4.2.1. Una prospettiva generale

L'analisi del diritto societario italiano evidenzia l'**assenza di una norma generale** che imponga espressamente in capo agli amministratori il dovere di guardare oltre l'interesse dei singoli soci, in un'ottica di sostenibilità e di tutela degli interessi di altre categorie di *stakeholder* comunque coinvolte o interessate all'attività della società.

L'impostazione del codice civile prende infatti le mosse dall'art. 2247 cod civ, ai sensi del quale "con il contratto di società due o più persone conferiscono beni o servizi per l'esercizio in comune di un'attività economica alla scopo di dividerne gli utili". Un articolo questo che guarda al **solo perseguimento degli interessi lucrativi e di redditività dei soci** e che quindi prescrive in capo agli amministratori la sola tutela degli interessi di profitto degli azionisti.

Tuttavia, già nel codice civile si trovano alcune norme dettate a tutela di interessi di categorie di soggetti diversi dagli azionisti dell'impresa. *In primis* i creditori sociali, verso i quali l'art. 2394 cod civ sancisce la responsabilità degli amministratori quando il patrimonio sociale sia insufficiente per la soddisfazione dei loro crediti. Ancora i lavoratori: questi ultimi sono oggetto di specifica tutela nell'ipotesi di cessione o affitto di ramo d'azienda. Infatti, gli artt. 2558 cod civ e 2112 cod civ prevedono la prosecuzione dei rapporti contrattuali tra l'azienda e il lavoratore con il cessionario dell'azienda.

Il d.lgs. 231/2001 in tema di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche in caso di reati commessi dai vertici aziendali, presenta molti aspetti di contatto con i fattori ESG, essendoci un'interessante convergenza tra i 17 obiettivi di sostenibilità di cui all'Agenda 2030 e gli interessi generali tutelati dal decreto in questione. Infatti, il d.lgs. 231/2001 prescrive l'adozione di un modello di organizzazione e gestione che, in ultima istanza, comporta la promozione di azioni che favoriscono la cultura della legalità, della trasparenza e della responsabilità, la parità di genere, la tutela ambientale e sociale. Il tutto supportato da un sistema di *whistleblowing* (art. 6 del d.lgs. 231/2001) che favorisce le segnalazioni di condotte illecite e tutela dei soggetti segnalanti.

## 4.2.2. Le società benefit

Tra gli interventi sicuramente più innovativi si registra nell'ordinamento italiano la disciplina delle c.d. **società benefit**. Introdotta con la legge n. 208/2015, le società benefit sono l'espressione, positivamente normata, di un nuovo paradigma che trascende e supera il concetto tipico dell'azienda tradizionale il cui unico scopo è la distribuzione degli utili agli azionisti e integra invece **nel proprio oggetto sociale**, oltre ai tradizionali obiettivi di profitto, **lo scopo di avere un impatto positivo sulla società e sulla biosfera, operando in modo responsabile, sostenibile e trasparente nei confronti di tutti gli stakeholder**. Si delinea quindi l'**obbligo degli amministratori** di gestire la società in un'ottica di bilanciamento dell'interesse dei soci, da un lato, e le finalità di beneficio comune e gli interessi degli *stakeholder* diversi dagli azionisti, dall'altro. Per una diffusa trattazione delle società benefit si rimanda alla precedente guida *Law & Sustainability*.

## 4.2.3. Il Codice di Autodisciplina

Anche l'evoluzione del **Codice di Autodisciplina** è espressione della crescente attenzione alla sostenibilità e, in generale, ad interessi di più ampio respiro. Particolarmente significativa è stata l'ultima revisione del Codice di Autodisciplina delle società quotate sul Mercato Telematico Azionario ("MTA") gestito da Borsa Italiana, operata dal Comitato di Corporate Governance e sfociata nella nuova edizione del Codice di Corporate Governance del gennaio 2020. Frutto di un'approfondita consultazione pubblica e privata delle

società quotate, la nuova edizione prevede **6 articoli suddivisi in principi**, che definiscono gli obiettivi di una buona governance, **e in raccomandazioni**, che delineano i comportamenti reputati adeguati a realizzare le finalità espresse nei principi (c.d. *best practice*).

Nella sua nuova formulazione, il Codice, pur rimanendo soggetto ad un'adesione volontaria, ridisegna in particolare l'obiettivo e le finalità cui deve essere teso l'intero operato del consiglio di amministrazione. Se nelle edizioni precedenti il ruolo dell'organo gestorio era volto alla "creazione di valore per gli azionisti in un orizzonte di medio-lungo periodo", oggi è quello di perseguire il **successo sostenibile della società**, ossia la creazione di valore nel lungo termine a beneficio degli azionisti, tenendo conto degli interessi degli altri *stakeholder* della società.

L'intera governance della società deve quindi essere ispirata e permeata dal perseguimento di un obiettivo di sostenibilità da interpretarsi guardando ben oltre l'interesse dei singoli soci: l'attenzione degli amministratori deve invece essere rivolta anche agli altri portatori di interesse, agli *stakeholder*. Una categoria questa molto ampia e, forse, indicata in maniera volutamente generica dal Codice così da lasciare a ciascuna impresa libertà nell'individuare quei portatori di interessi che siano per l'impresa stessa rilevanti. In tale ottica, il Codice invita l'organo gestorio a promuovere il **dialogo sia con i soci che con gli "altri stakeholder"** al fine di conoscerne e valutarne gli interessi da tradurre poi nelle strategie di perseguimento del successo sostenibile dell'impresa.

Successo sostenibile e interessi degli *stakeholder* rappresentano quindi i principali elementi di novità dell'ultima edizione del Codice: sebbene si tratti di principi di difficile implementazione o quanto meno di difficile traduzione in regole chiare e precise che possano guidare *ex ante* l'operato degli amministratori, il nuovo Codice ha l'indubbio **merito di identificare nell'organo gestorio l'attore responsabile di integrare gli obiettivi di sostenibilità nel piano industriale, nel sistema di controllo interno e di gestione e nelle politiche di remunerazione, promuovendo, sviluppando e sovrintendendo nel contempo il dialogo e le interazioni con gli stakeholder.**

#### 4.2.4. La riforma costituzionale

Il quadro normativo italiano finora descritto è infine integrato dalla riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione italiana, entrata in vigore il 9 marzo 2022. Con tale riforma è stata per la prima volta inserita nella Carta dei diritti fondamentali la tutela dell'ambiente, della biodiversità e dell'ecosostenibilità. L'**art. 9** è stato infatti arricchito di un terzo comma ai sensi del quale **la Repubblica "tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali"**. Parallelamente il nuovo **art. 41** ha fatto dell'ambiente, così come della salute, un **limite esplicito alla libertà dell'iniziativa economica privata** che pertanto, non potrà in alcun modo arrecare pregiudizio o ledere salute e ambiente.

Secondo il nuovo assetto costituzionale, dunque, la tutela dell'ambiente assurge a **valore fondamentale da realizzarsi in un'ottica di lungo periodo** che coinvolge anche le generazioni future e rispetto al quale deve bilanciarsi qualsiasi attività ed iniziativa economica sia pubblica che privata. L'intento del legislatore sembra dunque deporre in favore di quel nuovo paradigma sopra accennato secondo il quale le aziende, tra gli operatori privati, devono guardare al di là della mera realizzazione di profitto per i propri soci curando anche gli interessi di una platea più ampia di *stakeholder* che arriva ad abbracciare le generazioni future, assicurando dunque la salvaguardia dell'ambiente e della salute, il risparmio energetico e in generale la sostenibilità dell'attività di impresa.

## 4.3. Il panorama europeo

L'attenzione dell'Unione europea verso la sostenibilità dell'attività d'impresa si è andata affermando all'inizio degli anni duemila e in questi ultimi anni sta crescendo sempre più rapidamente e incisivamente, attraverso plurimi interventi regolatori volti a incidere sulle strategie societarie, orientandole sempre di più verso una "**crescita sostenibile e inclusiva**".

Il quadro normativo che attualmente informa la responsabilità sociale dell'impresa e tende a tradurre in termini giuridici il principio di sostenibilità è principalmente costituito dai seguenti interventi normativi.

La **direttiva 2014/95 UE** (c.d. "direttiva sulle informazioni non finanziarie"), trasposta nel nostro ordinamento dal d.lgs. n. 254 del 2016, impone alle grandi imprese europee obblighi informativi riguardo alla gestione dei rischi ambientali e sociali legati all'attività d'impresa. La previsione di un obbligo di rendicontazione rispetto al possibile impatto ambientale e sociale della singola attività d'impresa comporta per gli amministratori la necessità di tenere conto dei temi della sostenibilità nella composizione delle strategie aziendali.

La direttiva impone di redigere e pubblicare una "dichiarazione di carattere non finanziario" ("**Documento Non Finanziario – DNF**"). Tale dichiarazione deve contenere informazioni relative ad una serie di ambiti: l'ambiente, la sfera sociale, il personale, il rispetto dei diritti umani, la lotta alla corruzione attiva e passiva, volte ad assicurare la comprensione dell'attività d'impresa, del suo andamento, dei suoi risultati e dell'impatto dalla stessa prodotto. Lo **scopo** della direttiva è infatti quello di aiutare le imprese a comunicare informazioni di carattere non finanziario di qualità, pertinenti, utili, coerenti e più comparabili in modo tale da favorire una crescita e un'occupazione sostenibili e resilienti e da offrire maggiore trasparenza alle parti interessate. Per quanto riguarda l'ambito di **applicazione**, l'obbligo di rendere le informazioni non finanziarie riguarda le imprese di grandi dimensioni, con più di 500 dipendenti che rientrano tra gli enti di interesse pubblico.

Tale direttiva, se da un lato ha avuto il merito di aprire la strada alla sostenibilità e a un diverso modo di intendere il sistema economico - ponendo le basi per una visione nuova dell'impresa che deve operare nel mercato guardando al lungo periodo, e quindi prendendo in considerazione anche fattori sociali ed ambientali al fine di ottenere la fiducia degli investitori - dall'altro, ha avuto una **portata applicativa** in parte **meno dirompente** di quanto si auspicasse. Alcune imprese, infatti, comunicano meno informazioni sulla sostenibilità rispetto a quelle che ci si poteva aspettare oppure, pur comunicandole, omettono di comunicare alcune informazioni che sarebbero invece pertinenti.

Ciononostante, l'introduzione di questo obbligo informativo ha contribuito significativamente alla **responsabilizzazione dei consigli di amministrazione** sull'adeguata considerazione di tali fattori ambientali e sociali, venendo a introdurre una serie di regole specifiche per la diffusione di informazioni al pubblico, vincolanti per la società e per gli amministratori cui viene chiesto, oltre di gestire l'attività economica e finanziaria per il perseguimento del profitto, anche di **farsi carico degli impatti esterni** di tale attività di gestione e di **fornire un'adeguata e trasparente informazione esterna**.

In tale contesto, infatti, gli obiettivi della sostenibilità, gli SDG, individuati e definiti nell'Agenda ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile, diventano anche il parametro da utilizzare per valutare l'attività posta in essere dalle imprese per il raggiungimento di tali obiettivi, nonché i criteri su cui le singole imprese

devono concentrarsi nella redazione del Documento Non Finanziario al fine di dare notizia al pubblico circa le modalità con cui viene gestita l'attività d'impresa.

Quindi anche l'obbligo di redigere il **bilancio di sostenibilità**, documento separato dalla Dichiarazione Non Finanziaria che molte società stanno adoperando per considerare e dare conto di tali obiettivi nell'ambito della propria attività d'impresa, risponde all'esigenza di informare il mercato. Non si prevede ancora un obbligo di destinare le risorse della società a questi scopi, ma è evidente che se si deve compilare un bilancio di sostenibilità occorre di certo documentare le iniziative assunte da amministratori e manager per realizzare quegli scopi.



In tale prospettiva appare dunque **essenziale** - per poter comprendere in che misura e con quali modalità le diverse imprese si stiano effettivamente adoperando nell'integrazione dei temi della sostenibilità nelle proprie politiche strategiche – esaminare le varie informazioni divulgate dalle singole imprese al mercato riguardanti la propria strategia d'impresa, quali business model, piano strategico e politiche di remunerazione. **L'orientamento verso la sostenibilità di lungo periodo può richiedere infatti fondamentali cambiamenti strategici nei modelli di business**, riallocando capitali e talenti in modo diverso e compatibile con tali finalità e con il settore merceologico di riferimento.

Nella stessa direzione si è mossa la **direttiva 2017/828 UE**, trasposta nel nostro ordinamento con il d.lgs. n. 49 del 2019, che ha modificato la "**direttiva sui diritti degli azionisti**" (2007/36/CE) e, nell'ottica di rafforzare il perseguimento degli obiettivi non finanziari di lungo periodo, interviene sulle **politiche di remunerazione degli amministratori con l'obbligo per le società quotate di dare evidenza del collegamento di tali politiche con la "strategia aziendale, gli interessi di lungo termine e con la sostenibilità della società"**. Dunque, la direttiva mira a rafforzare il legame tra le politiche retributive degli amministratori e gli obiettivi di sostenibilità dell'attività d'impresa nell'ottica del lungo periodo.

In particolare, con la nuova disciplina il legislatore europeo ha definito le **linee guida** che dovrebbero orientare le società nella **definizione delle politiche retributive degli amministratori**. In tal senso, la direttiva ha:

- delineato gli obiettivi cui dovrebbe essere legata la politica di remunerazione;
- disciplinato l'informazione che le società dovrebbero fornire sull'effettiva erogazione dei compensi agli amministratori, mediante la pubblicazione di una relazione che illustri nel dettaglio i compensi corrisposti rispetto all'esercizio di riferimento;
- rafforzato i diritti di *voice* degli azionisti, potendo quest'ultimi esercitare un diritto di voto (vincolante o consultivo) sia sulle suddette politiche di remunerazioni ed eventuali variazioni delle stesse sia sulla relativa relazione.

Con particolare riferimento alla eventuale **componente variabile della remunerazione**, la direttiva richiede che la politica stabilisca "**criteri chiari, esaustivi e differenziati per il riconoscimento di tale remunerazione**", indicando i criteri da utilizzare basati sui risultati finanziari e non finanziari, tenendo conto, se del caso, dei criteri relativi alla responsabilità sociale d'impresa e i metodi da applicare per determinare in che misura i criteri basati sui risultati sono stati soddisfatti.



## La sostenibilità nelle remunerazioni

Si rileva che le prassi di mercato delle singole società italiane ed europee dimostrano una crescente attenzione delle imprese all'**integrazione dei fattori ESG nelle proprie politiche per la remunerazione degli amministratori e del top management**, prendendo in considerazione almeno un parametro ESG per la determinazione della componente variabile.

Tuttavia, la **carenza di regole standard**, comunemente riconosciute al pari dei criteri e delle metriche economiche e finanziarie, costituisce di fatto un ostacolo all'inclusione dei fattori ESG nelle regole retributive *performance-based*. La carenza di definizioni standard e di criteri di misurabilità delle performance della società, con una conseguente rilevante difficoltà alla comparabilità dei risultati, rende incerto il processo di determinazione degli obiettivi strategici sostenibili e accresce la soggettività della valutazione della performance.

La principale preoccupazione circa la soggettività delle metriche ESG è, infatti, quella di un loro possibile abuso. Usare metriche misurabili sicuramente riduce il rischio di abuso, ma potrebbe finire per non focalizzare il punto strategico della società.

Uno degli interrogativi più diffusi sul tema è quale sia il **reale peso da dover attribuire ai fattori ESG rispetto al totale della remunerazione variabile**. Innanzitutto, parrebbe opportuno identificare i fattori rilevanti per il business, così da poter successivamente specificare i "**KPI (Key Performance Indicators)**", migliorando così le procedure di rilevazione/misurazione degli obiettivi perseguiti rispetto ai risultati ottenuti in termini di performance sostenibile.

Sulla base dei dati attualmente disponibili, pur in assenza di criteri definiti chiari, possiamo rilevare che la maggioranza delle imprese italiane ed europee sta comunque aggiungendo fattori agli indicatori economico – finanziari – gestionali esistenti. In particolare, la definizione e l'integrazione degli obiettivi ESG nelle pratiche di retribuzione degli amministratori appare più dettagliata nelle **società italiane**, nelle quali il **peso della remunerazione variabile legata a obiettivi ESG rispetto alle società estere è pari a circa il 10% della componente variabile**.

A seguire, nel quadro del c.d. Piano d'azione per la finanza sostenibile della Commissione europea del 2018, si è avuta l'approvazione del **regolamento UE 2020/852 sulla "Tassonomia"** che trova diretta applicazione negli Stati membri, con l'istituzione di un **sistema unificato di classificazione delle attività sostenibili** in cui vengono fissati i **criteri per determinare se un'attività economica possa considerarsi sostenibile**. Viene quindi introdotta una nuova tassonomia dei prodotti finanziari, classificati in rapporto all'impatto ambientale e al grado di sostenibilità, così da stimolare gli interventi in imprese sostenibili e non in quelle con alto impatto sociale e ambientale.

Infine, *de jure condendo* occorre soffermarsi sulla proposta di direttiva sulla *due diligence* di sostenibilità delle imprese (Corporate Sustainability Due Diligence Directive – CSDD), nonché sulla direttiva sul reporting di sostenibilità delle imprese (Corporate Sustainability Reporting Directive - CSRD) che segnano un passaggio decisivo verso la **responsabilizzazione delle imprese alla creazione di valore**.

### 4.3.1. Proposta di Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDD)

Il 23 febbraio 2022 la Commissione europea ha pubblicato una **prima proposta di Corporate Sustainability Due Diligence (CSDD)**, direttiva in materia di *due diligence* e di filiera di sostenibilità aziendale. La normativa obbligherà le grandi aziende dell'Unione e le società estere che operano all'interno dell'Unione – che soddisfano specifiche soglie dimensionali di dipendenti e fatturato – a **considerare, identificare, prevenire e contrastare i potenziali impatti negativi sui diritti umani** (es., lavoro minorile e sfruttamento dei lavoratori) **e sull'ambiente** (es., inquinamento e perdita di biodiversità) derivanti dalle attività realizzate, nonché a rendere conto delle relative iniziative attuate.

In particolare, la direttiva riguarda:

- **società dell'Unione europea:**
  - Gruppo 1, le società di dimensioni rilevanti con oltre 500 dipendenti e un fatturato netto di oltre 150 milioni di euro complessivi;
  - Gruppo 2, altre società a responsabilità limitata con oltre 250 dipendenti e un fatturato netto superiore a 40 milioni di euro complessivi, che operino in settori ad alto rischio (quali ad es., settori tessile, agricolo, estrattivo) di violazione dei diritti umani o di danni ambientali (per queste aziende le disposizioni vincolanti inizieranno ad applicarsi due anni dopo l'entrata in vigore delle disposizioni per il Gruppo 1);
- **imprese extra UE attive nell'Unione** con soglie di fatturato allineate ai Gruppi 1 e 2 generato all'interno dell'UE.

**Formalmente, le PMI non rientrano nel campo di applicazione della direttiva.** Tuttavia, molte di esse potrebbero essere indirettamente interessate dalle nuove norme nelle vesti di soggetti operanti nella supply chain di un'azienda obbligata.

Le società coinvolte dovranno quindi implementare una dettagliata politica di *due diligence* che contempli quantomeno i seguenti elementi:

- approccio della società alla *due diligence*;
- codice di condotta;
- processi di attuazione della *due diligence*;
- verifica della *compliance* rispetto al codice di condotta.

Nella pratica, la nuova proposta richiederà alle società coinvolte di identificare, prevenire, mitigare e verificare l'impatto negativo delle azioni imprenditoriali sui diritti umani e sull'ambiente e, quindi, adottare tutti i comportamenti che, a livello societario, risultino necessari allo scopo. **Il concetto di «due diligence» racchiude l'insieme delle attività a cui l'impresa è tenuta per poter essere definita sostenibile.**

La direttiva non impone alle società di garantire in ogni circostanza che tali impatti negativi non si verifichino, ma si limita a prescrivere di adottare le misure appropriate per evitarli o ridurli al minimo

nel singolo caso concreto.

Per garantire che la *sustainability due diligence* diventi parte integrante dell'intero funzionamento delle società, la proposta introduce **in capo agli amministratori** anche gli **obblighi di impostare, articolare e supervisionare le politiche e le azioni (di cui saranno responsabili) di due diligence**, integrando così quest'ultima nella strategia aziendale, con importanti ricadute in tema di responsabilità per gli amministratori.

Gli Stati membri dovranno prevedere che le imprese rispondano dei danni causati dal mancato adempimento degli obblighi (di *due diligence*) in materia ambientale e di protezione dei diritti umani. Infatti, particolare rilievo assumono le previsioni secondo le quali **le autorità amministrative nazionali nominate dagli Stati membri saranno responsabili della supervisione delle nuove regole** e potranno infliggere sanzioni finanziarie e di *compliance*, proporzionate e dissuasive, in caso di inosservanza.

### 4.3.2. Reporting di sostenibilità. Entra in vigore la direttiva CSRD

Il 16 dicembre 2022 è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale UE la direttiva UE 2022/2464 (**"direttiva CSRD"**) sul reporting di sostenibilità delle imprese (Corporate Sustainability Reporting Directive - CSRD). La pubblicazione della direttiva CSRD fa seguito all'approvazione definitiva del Consiglio dell'Unione europea, in data 28 novembre 2022, della proposta di direttiva presentata dalla Commissione europea il 21 aprile 2021 nell'ambito del *"Green Deal"* europeo e del Piano d'azione sulla finanza sostenibile della Commissione.

In un momento in cui i mercati finanziari hanno bisogno di accedere a informazioni in materia ambientale, sociale e di governance affidabili, pertinenti e comparabili affinché il capitale privato sia indirizzato verso il finanziamento della transizione verde e sociale, la direttiva CSRD persegue un triplice obiettivo:

- ➔ **affrontare le carenze della legislazione attuale sulla dichiarazione di informazioni non finanziarie** di cui alla direttiva 2014/95/UE (direttiva sulle informazioni non finanziarie) - percepita come largamente insufficiente - prevedendo l'obbligo in capo a talune tipologie di imprese di comunicare, sulla base del principio della "doppia materialità", informazioni sul modo in cui il loro modello aziendale incide sulla sostenibilità e su come fattori di sostenibilità esterni (come ad esempio cambiamenti climatici e diritti umani) influenzano le loro attività;
- ➔ **colmare le lacune nelle norme vigenti** in materia di informazioni sulla sostenibilità, arginando il fenomeno *greenwashing*;
- ➔ **migliorare l'informativa sulla sostenibilità**, al fine di sfruttare meglio il potenziale offerto dal mercato unico europeo per contribuire alla transizione verso un sistema economico e finanziario pienamente sostenibile e inclusivo, conformemente al *Green Deal* europeo e agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite (SDG).

Più nello specifico e in termini pratici, la direttiva CSRD, **che dovrà essere recepita dagli Stati membri entro 18 mesi dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'UE**, adotta un approccio proporzionato per determinare quali imprese saranno soggette agli obblighi di rendicontazione di sostenibilità, dettagliati

e volti a consentire la comprensione di quanto l'impresa sia sostenibile e a fornire la base per il dialogo con diversi *stakeholder*.

Gli obblighi di pubblicazione dei dati di sostenibilità aziendale di cui alla direttiva CSRD si applicano a:

grandi **aziende di interesse pubblico** (EIP) con più di 500 dipendenti

**grandi imprese** (con più di 250 dipendenti e 40 milioni di euro di fatturato)

**tutte le aziende quotate ad eccezione delle microimprese**

**imprese extracomunitarie** aventi un fatturato netto di oltre 150 milioni di euro all'interno dell'UE per due esercizi successivi, nonché alle imprese extracomunitarie aventi una *subsidiary* che si qualifica come PMI quotata e/o succursale con un fatturato netto superiore a 40 milioni di euro per l'esercizio precedente

Rispetto alla direttiva 2014/95/UE, le principali innovazioni della direttiva CSRD sono:

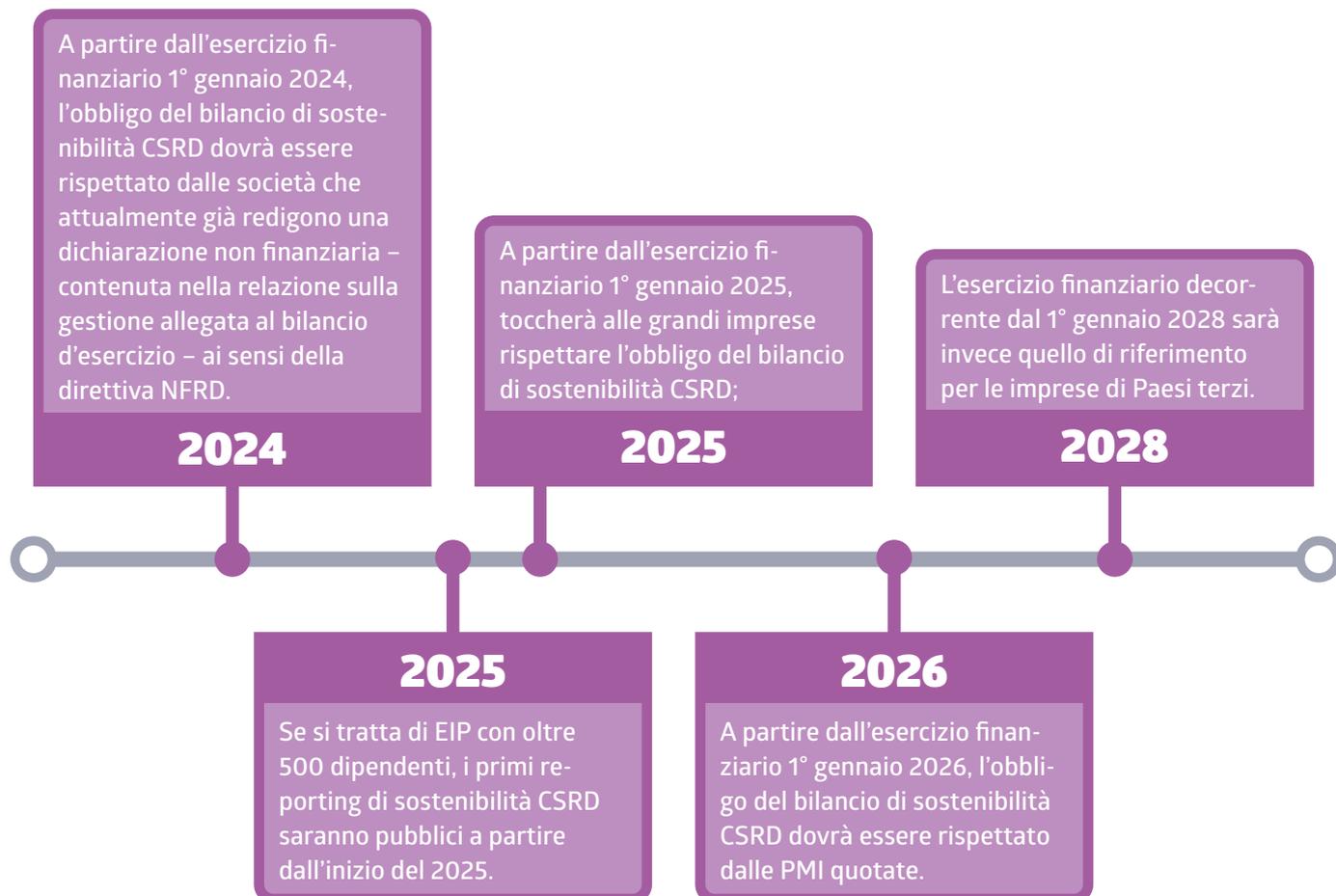
- ➔ l'estensione dell'ambito di applicazione a tutte le società quotate in mercati regolamentati comprese le PMI quotate ma con l'eccezione delle microimprese quotate;
- ➔ la standardizzazione dei requisiti di rendicontazione della sostenibilità e l'introduzione dell'*assurance* obbligatoria;
- ➔ l'inclusione delle informazioni nella relazione sulla gestione;
- ➔ un formato di rendicontazione conforme al regolamento sul formato elettronico unico europeo.

Le informazioni che dovranno essere incluse nella relazione sulla gestione includono, in particolare:

- 1.** una breve **descrizione del modello e della strategia aziendali** dell'impresa, che indichi:
  - la resilienza del modello e della strategia aziendali dell'impresa ai rischi connessi alle questioni di sostenibilità;
  - le opportunità per l'impresa connesse alle questioni di sostenibilità;
  - i piani dell'impresa atti a garantire che il modello e la strategia aziendali siano compatibili con la transizione verso un'economia sostenibile e con la limitazione del riscaldamento globale a 1,5°C in linea con l'accordo di Parigi;
  - il modo in cui il modello e la strategia aziendali dell'impresa tengono conto degli interessi dei suoi portatori di interessi e del suo impatto sulle questioni di sostenibilità;
  - le modalità di attuazione della strategia dell'impresa per quanto riguarda le questioni di sostenibilità;

2. una descrizione degli **obiettivi** connessi alle questioni di sostenibilità definiti dall'impresa e dei progressi da essa realizzati nel conseguimento degli stessi;
3. una descrizione del **ruolo degli organi di amministrazione, gestione e controllo** per quanto riguarda le questioni di sostenibilità;
4. una descrizione delle **politiche** dell'impresa in relazione alle questioni **di sostenibilità**;
5. una descrizione:
  - delle procedure di dovuta **diligenza** applicate in relazione alle questioni di sostenibilità;
  - delle principali **ripercussioni** negative, effettive o potenziali, legate alla catena del valore dell'impresa, compresi le sue attività, i suoi prodotti e servizi, i suoi rapporti commerciali e la sua catena di fornitura;
  - di eventuali **azioni** intraprese per prevenire o attenuare ripercussioni negative, effettive o potenziali, o per porvi rimedio, e dei risultati di tali azioni;
6. una descrizione dei principali **rischi per l'impresa** connessi alle questioni di sostenibilità, comprese le principali dipendenze dell'impresa da tali questioni, e le modalità di gestione di tali rischi adottate dall'impresa;
7. indicatori pertinenti per la comunicazione delle informazioni di cui alle lettere da a) a f).

L'obbligo di redigere e rendere pubblico il bilancio di sostenibilità entrerà in vigore per fasi successive. Più precisamente:



Rispetto alle disposizioni vigenti, la direttiva CSRD individua un **nuovo fronte informativo nella disclosure di informazioni** sulle principali ripercussioni negative legate all'impresa e alla sua catena del valore. In particolare, la CSRD esplicita ed amplia la frontiera della rendicontazione alla *supply chain*, non più limitata ai rischi connessi ai criteri genericamente considerati nella "Dichiarazione Non Finanziaria", ma estesa ai vari aspetti che caratterizzano il processo di valorizzazione economica: dal *business model* alle strategie, dai target alla governance, dalle attività di *due diligence* inerenti ai "sustainability matters" agli impatti avversi, anche potenziali, della *supply chain* e alle relative azioni di mitigazione.

L'approvazione della direttiva CSRD evidenzia come il **sustainability (e aggiungeremmo, l'integrated) reporting sarà il futuro della rendicontazione aziendale**, che l'Unione europea ha individuato quale fattore trainante nel percorso di adozione di una economia sempre più sostenibile. Le aziende, complice anche il crescente fenomeno del *greenwashing*, sono sempre più sotto pressione per dimostrare il loro impegno nella creazione di valore che sia sostenibile a lungo termine e che incorpori le sempre più crescenti aspettative e attenzioni delle persone in materia di sostenibilità, intesa nella più ampia accezione del termine. In tale prospettiva, le disposizioni della direttiva CSRD aumenteranno il grado di responsabilità delle aziende facilitando la transizione verso una economia sostenibile.

Il tema è caldo e i dubbi circa l'ambito e le tempistiche di applicazione iniziano a farsi strada all'interno delle aziende.



## 4.4. L'implementazione della sostenibilità nei modelli di governance

Accanto alla ricognizione delle fonti normative e delle linee evolutive del quadro nazionale ed europeo, è opportuno analizzare come la prassi delle imprese italiane ed europee abbia dato corso alle nuove *policies* in materia di sostenibilità.

In particolare, occorre soffermarsi sulle modalità attraverso le quali possa declinarsi la responsabilità degli amministratori in merito al perseguimento degli obiettivi non finanziari e sulle più adeguate **regole di governance**. Al riguardo è possibile delineare **due diversi approcci di intervento**.

**1** Il **primo** approccio è volto all'**inserimento degli obiettivi**, ovvero anche del solo principio dello sviluppo sostenibile, nello scopo sociale indicato nello statuto della società. In tal modo si verrebbe ad ampliare direttamente lo stesso interesse o scopo sociale e ciò costituirebbe una modifica strutturale del modello societario che verrebbe a vincolare sia gli amministratori ma anche i soci, per quanto di rispettiva competenza. In tal modo, gli amministratori, nell'esercizio della loro funzione di gestione finalizzata a realizzare lo scopo dell'impresa, vedrebbero direttamente ampliata la loro responsabilità agli aspetti di sostenibilità inclusi in tale scopo.

**2** Il **secondo** approccio è volto invece ad intervenire direttamente sugli **obblighi di comportamento degli amministratori**, prevedendo tra i compiti degli amministratori la cura degli aspetti anche non finanziari e il dovere di considerare i profili della sostenibilità nel tempo. In tal modo, si verrebbe ad aggiungere un canone di comportamento che inciderebbe sulla valutazione della diligenza degli amministratori nello svolgimento dei loro compiti, ma non inciderebbe invece sullo scopo sociale che resterebbe quello tipico del perseguimento del profitto da distribuire tra i soci.

Alla luce di quanto precede, non vi è dubbio quindi che la **scelta tra i due modelli di intervento** (modifica dello scopo sociale vs. ampliamento diretto dei doveri degli amministratori) presenta delle **significative ricadute applicative**.

La **modifica dello scopo sociale** avrebbe un impatto più ampio e diffuso, intervenendo **in modo strutturale sullo scopo di tutte le società di capitali**, introducendo una **regola di condotta** che vincola non solo gli amministratori attuali ma anche (salvo successive modifiche statutarie) gli amministratori futuri della società.

Diversamente, se invece l'intento è quello di **ampliare i canoni di comportamento dell'attività di gestione** (con la considerazione degli impatti socio-ambientali) potrebbe essere più idonea una riforma che intervenga direttamente sui **doveri degli amministratori**.

Inoltre, si tenga presente che modificare la previsione attualmente vigente sullo scopo delle società di capitali porterebbe a dover affrontare un altro tema che riguarda **l'idoneità o meno della modifica dell'oggetto sociale a costituire una causa di recesso da parte del socio assente o dissenziente ai sensi dell'art. 2437 cod civ lett a)** (i.e. la modifica della clausola dell'oggetto sociale [2328, n. 3], quando consente un cambiamento significativo dell'attività della società rispetto a quella svolta precedentemente)<sup>39</sup>.

Sulla base di queste riflessioni, si tende a considerare preferibile una **soluzione che intervenga sull'armonizzazione degli obblighi di comportamento degli amministratori, senza modificare lo scopo della società**, soluzione che è stata recepita anche nel nuovo Codice di Corporate Governance, in coerenza con la politica di lasciare alla **volontaria adesione** a raccomandazioni (c.d. "soft law") piuttosto che a norme rigide e vincolanti, la disciplina delle regole di governance delle società, per consentire una migliore flessibilità nella definizione dell'organizzazione di ciascuna società e nella cura degli interessi, anche tenendo conto della genericità dell'espressione "successo sostenibile" e del contenuto degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDG).

Per alcuni di tali obiettivi pare infatti difficile ricondurre il loro conseguimento direttamente a compiti e responsabilità delle singole società e pertanto dei singoli amministratori in quanto, in alcuni casi, si tratta più di un **orientamento di massima meramente programmatico piuttosto che di un'indicazione di obblighi e/o azioni concrete** (si pensi, ad esempio alla volontà di porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo o di porre fine alla fame nel mondo, che finiscono per essere delle mere dichiarazioni di principio che non trovano una corrispondenza nella realtà, essendo il più delle volte infattibili).

Si tratta quindi di **esaminare caso per caso**, alla luce anche del settore merceologico di riferimento, come

---

39 Per un approfondimento sul tema si veda il successivo paragrafo 4.6.

e con quale intensità l'azione della società deve porsi nella cura dei singoli aspetti di impatto ambientale e sociale e nel conseguimento dei relativi obiettivi, **per valutare se possa configurarsi una responsabilità degli amministratori per la carenza o l'insufficienza di adeguate iniziative nella gestione aziendale**. Da ultimo, l'intervento sui doveri fiduciari degli amministratori, piuttosto che sullo scopo sociale della società, avrebbe il merito di sottoporre all'attenzione degli amministratori non solo le opportunità ma soprattutto i rischi che questi dovrebbero considerare rispetto ai fattori ambientali e sociali che possono avere un impatto negativo sulla profittabilità dell'impresa nel lungo termine.

È evidente, quindi, che entrambi gli approcci di intervento proposti, pur mantenendo fermo il criterio base della causa tipica delle società di capitali, quale organizzazione diretta alla creazione di valore e utili per i soci, esplicitano l'intento di realizzare comunque un **“modello di impresa sostenibile”** nel lungo periodo, ponendo le basi per l'accoglimento – sia pur in termini generali - del **“principio di responsabilità sociale dell'attività economica”**.



## 4.5. Ruolo degli amministratori: profili di rischio e responsabilità. Alcune riflessioni

La sostenibilità è un universo che abbraccia esigenze e temi molto variegati e diversi fra loro, accomunati solo dall'obiettivo di indurre le imprese a considerare il fondamentale impatto delle loro scelte e delle loro attività rispetto al contesto sociale e ambientale nel quale si trovano ad operare. Diversità di genere, inclusione, attenzione all'ambiente e alla sostenibilità ambientale, rispetto della dignità del lavoro ed interessi della comunità, sono tutti valori rilevanti ai fini dell'individuazione di una gestione sostenibile dell'impresa, ma impongono regole di condotta degli amministratori e scelte economiche molto differenti tra di loro.

Già la direttiva sull'informazione non finanziaria (2014/95/UE) e la direttiva sui diritti degli azionisti (2017/828/UE), avevano, in passato, segnato delle svolte storiche in questa direzione: con gli obblighi informativi sulle politiche di gestione dei rischi ambientali e sociali, la sostenibilità è diventata di fatto una componente essenziale delle strategie aziendali e parte integrante della disciplina della responsabilità degli amministratori.

Inoltre, gli scandali finanziari verificatisi negli anni, la crisi pandemica, il conflitto in Ucraina hanno ulteriormente contribuito a destabilizzare i sistemi economici occidentali determinando una profonda crisi sociale, che si è manifestata soprattutto attraverso il calo occupazionale e la trasformazione dei consumi. Parallelamente, negli ultimi anni, il cambiamento climatico ha assunto dimensioni sempre più preoccupanti – alterando non soltanto l'ecosistema e la nostra salute, ma anche l'economia – tanto da assumere i connotati di una vera e propria crisi ambientale globale. Insomma, il clamore che hanno

suscitato tali eventi, unitamente all'attuale crisi energetica, hanno avuto come conseguenza l'impulso a considerare l'impresa (e le sue modalità di gestione) in un'ottica diversa, sicuramente più ampia ma sotto un profilo ancora poco sviluppato, ovvero quello etico e sociale.

**L'attuale ordinamento societario italiano non contiene, tuttavia, una disciplina *ad hoc* della gestione sociale con riferimento al perseguimento dei variegati interessi di cui sono portatori i soggetti diversi dagli azionisti (c.d. *stakeholder*) che, in un modo o nell'altro, interagiscono con l'impresa.** Si è già detto che è indubbio, tuttavia, che il principio sancito dall'art. 41 della Costituzione - secondo cui l'iniziativa economica privata è libera, ma non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana - rappresenti l'alveo ideale nel quale far confluire il principio della "gestione sostenibile".

Come anticipato, i **nuovi istituti introdotti dal diritto societario (Dichiarazioni Non Finanziarie, politiche sulle remunerazioni, disciplina delle società benefit**, solo per citarne alcuni) in combinato con le previsioni contenute nel nuovo Codice di Corporate Governance del 2020 sono i parametri del successo sostenibile entro il quale deve, e dovrà, muoversi l'azione dell'organo di amministrazione sia delle società quotate che delle società chiuse. In particolare, il Codice di Corporate Governance 2020, all'articolo 1 - "Ruolo dell'organo di amministrazione", stabilisce che: **"L'organo di amministrazione guida la società perseguendone il successo sostenibile"**, e introduce una serie di strategie coerenti con tale finalità.

Le regole di comportamento degli amministratori, chiamati a tener conto anche dell'impatto esterno socio-ambientale dell'attività d'impresa dovranno essere basate, quindi, su un criterio di materialità che conduca non già a un bilanciamento bensì a una ponderazione discrezionale tra i vari interessi coinvolti nella decisione, ove i doveri di diligenza si misureranno nell'adeguatezza del processo decisionale seguito, avendo sempre ben presente il perseguimento dell'obiettivo della sostenibilità delle scelte e/o dello sviluppo sostenibile. In osservanza del dovere di agire informati, dunque, **gli atti gestori dovrebbero essere compiuti valutando anche tali profili e quindi appoggiandosi a una base informativa adeguata in materia. Le decisioni dovrebbero, inoltre, contenere una motivazione su come si sia arrivati a una certa decisione in modo tale da dimostrare che vi è stata una reale ponderazione dei differenti (e a volte confliggenti) interessi coinvolti.**

La rilevanza degli interessi degli stakeholders "esterni" impone, dunque, agli amministratori di trovare un bilanciamento tra diverse possibili istanze, perché non vi è necessariamente coincidenza di interessi tra azionisti e stakeholder e, anche all'interno dell'ampia categoria degli stakeholders, possono esservi posizioni d'interesse tendenzialmente in conflitto tra loro.

Codici di condotta, *policies*, delibere consiliari e, a livello più "alto", clausole statutarie, devono pertanto coerentemente codificare i valori "ESG" e definire l'identità stessa della società in una prospettiva sostenibile, con l'impegno del *management* a investire le risorse aziendali in iniziative che possono anche modificare radicalmente il modo di operare invalso nel tempo. Si pensi a temi come la parità di genere nella composizione dei consigli di amministrazione e nell'assegnazione di funzioni apicali, forme di consultazione dei dipendenti, la misurazione delle *performance* anche mediante la valutazione degli utenti-consumatori, il monitoraggio delle azioni intraprese dai fornitori per integrarsi in una *green supply chain*: tutte queste attività incidono profondamente sulla operatività aziendale e proiettano i doveri e le responsabilità degli amministratori verso orizzonti ancora non del tutto esplorati.

È guardando da questa prospettiva che può emergere anche il lato **"oscuro" della sostenibilità, quello**

**ciò connesso al “rischio/costo” di una scelta effettuata apparentemente nell’ottica della sostenibilità che, in concreto, può rivelarsi più radicale di quanto s’immagini e dare luogo a responsabilità dell’organo gestorio.**



Pensando, ad esempio, alle società benefit - cartina di tornasole dell’implementazione di una scelta “sostenibile” - il legislatore ha previsto che la società dichiarata “benefit” che non persegue le finalità di beneficio comune è soggetta alle disposizioni di cui al d.lgs. 2 agosto 2007, n. 145, in materia di pubblicità ingannevole e alle disposizioni del codice del consumo (d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206) e ha affidato all’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato i relativi compiti di vigilanza e sanzionatori dei comportamenti illeciti. Ciò al fine di evitare che la società che ha dichiarato di essere benefit ma non realizza in concreto gli obiettivi di beneficio comune, possa comunque giovare dei vantaggi competitivi nei confronti di altre imprese, inducendo così in errore i consumatori. E quello della pubblicità ingannevole è solo uno dei diversi angoli di rischio cui si espone una società che dichiara di essere benefit e, nei fatti, non lo è.

Ancora, accade sempre più spesso che la politica sulla sostenibilità implementata dagli amministratori miri ad attrarre investitori, che, in ossequio al loro Statuto, investono solo in società che adottino adeguate politiche di sostenibilità; allo stesso modo può succedere che le società si rivolgano a clienti (o potenziali clienti) che, a loro volta, scelgono solo fornitori che adottino adeguate politiche di sostenibilità (c.d. **“greenwashing”, ossia il fenomeno secondo cui vengono utilizzate politiche di marketing eco-friendly per ottenere un ritorno, anche e soprattutto reputazionale, in maniera “ingannevole” e dunque senza una vera attuazione di tali politiche**). In tutti questi casi se poi, in concreto, la prassi aziendale non risultasse effettivamente improntata al c.d. *sustainable business model*, i soggetti qualificati che hanno interagito con la società potrebbero contestare di essere stati ingannati o dimostrare di essere stati indotti in errore, con le conseguenze che derivano nel nostro sistema in termini di annullabilità dei contratti, risarcimento del danno e, in casi estremi, responsabilità penali.



Si pensi ad esempio, a una società che ha già intrapreso un percorso per ottenere una certificazione “B-Corp” chiede di rivedere i codici e le *policies* che andranno a definire il modello di governance sostenibile. Il linguaggio utilizzato è estremamente commerciale. Dialogando con il cliente si apprende che, in effetti, i testi sono stati redatti dall’ufficio marketing. Molte affermazioni sono mere dichiarazioni di principio o programmatiche che non trovano corrispondenza nella realtà, il più delle volte perché non sono fattibili (per costi o mancanza di risorse). Anzi, si scopre che alcuni contenuti sono palesemente copiati da *policy* pubblicate da altri competitor: il che mette in dubbio la volontà di perseguire effettivamente azioni “sostenibili”!

Ciononostante, va osservato che alla luce dell’attuale quadro normativo - a fronte dell’ampliamento dei doveri di comportamento - gli amministratori continuano a non rispondere a titolo di responsabilità sulla convenienza delle scelte adottate, anche quando le stesse abbiano provocato un danno in capo a un certo stakeholder. Tuttavia, se da un lato l’estensione dei doveri fiduciari degli amministratori non dovrebbe pregiudicare l’attuale sistema di *enforcement* incentrato sul ruolo dei soci e sul loro rapporto con gli

amministratori, dall'altro, l'indifferenza o la noncuranza rispetto alla portata dei potenziali cambiamenti negli scenari aziendali (oggi anche frutto del cambiamento climatico e delle disuguaglianze generate da approcci spesso mirati alla massimizzazione di target finanziari di breve periodo) potrebbero, invece, configurare ulteriori elementi di responsabilità degli amministratori.

In concreto, peraltro, occorre tenere ben presente se e in quale misura il settore merceologico in cui la società opera determini o meno un impatto ambientale-sociale negativo. In caso affermativo, è essenziale lavorare innanzitutto nell'ottica di rendere una impresa sostenibile prima ancora di pensare a progetti di più ampia portata rivolti a tutelare gli interessi degli altri stakeholder e/o alla protezione del territorio per generare un beneficio comune. In altri termini, è l'impresa stessa a dover essere prima di tutto oggettivamente sostenibile, se vuole promuovere all'esterno progetti di sostenibilità concretamente attuabili.



È un fatto che gli amministratori, anche in un contesto in cui essi debbano considerare i profili (in sintesi) socio/ambientali delle loro scelte gestorie, agiscono comunque pur sempre nell'esclusivo interesse dei soci; si dovrebbe ritenere quindi che soltanto questi ultimi possano risultare titolari di azioni dirette verso amministratori. I soci, tuttavia, potrebbero includere tali profili, compresa l'inadeguata considerazione degli interessi degli altri stakeholders rilevanti, nell'apprezzamento di eventuali violazioni dei doveri fiduciari, sempre nel rispetto del principio della *Business Judgment Rule*. Inoltre, gli altri stakeholder potrebbero essere titolari delle azioni civili, penali o amministrative verso la società per i danni causati dalla società dalla violazione di regole specifiche riguardanti gli interessi tutelati: i.e. dalla salvaguardia dell'ambiente, alla lotta alla povertà e alla fame, allo sradicamento delle disuguaglianze fino alla tutela di interessi meno "generali".

In un'ottica più privatistica e sicuramente originale rispetto alla trattazione generale del principio di sostenibilità, **in una recente pronuncia del Tribunale di Milano<sup>40</sup> è stato affermato che il debitore** (nel caso di specie una società) **deve assumere le obbligazioni "in modo prudente e proporzionato alle proprie capacità patrimoniali"**. I giudici milanesi hanno ritenuto che tale obbligo trovi fondamento nel diritto delle obbligazioni (valevole per tutti debitori) e si deduce dai principi di correttezza e buona fede, intesi quali fonte di doveri di comportamento. In particolare, con riferimento agli imprenditori, i principi di corretta amministrazione, nonché l'obbligo di creare assetti organizzativi adeguati, si estendono ad ogni settore dell'attività societaria e imprenditoriale. **Da ciò si è desunto che all'imprenditore sarebbe fatto divieto di assumere verso terzi obbligazioni "non sostenibili"**. In tale decisione si è intravista la volontà del Tribunale di Milano di erigere a principio guida della condotta degli amministratori anche quello della proporzionalità delle obbligazioni assunte dall'impresa rispetto alle proprie capacità patrimoniali (i.e. sostenibilità, in un'accezione che pare essere, dunque, privatistica). E in questa prospettiva vi è stato chi ha ritenuto che il principio accolto dai giudici milanesi potrebbe essere collegato ed applicato nel più ampio contesto della sostenibilità e dello sviluppo sostenibile. In quest'ottica, con riferimento ai doveri degli amministratori, un profilo di rilievo è sicuramente la tutela dei creditori e, quindi, la sostenibilità economica e finanziaria che incide, ovviamente, anche sull'assunzione delle obbligazioni.

40 Trib. di Milano, Sez. specializzata in materia d'impresa B, 18 novembre 2021, Giur.it, aprile 2022, con nota di O. Cagnasso

Anche alla luce di quanto precede, non v'è dubbio che compito prioritario dell'organo di amministrazione sia fra gli altri quello di **perseguire il “successo sostenibile” dell'impresa, definito quale obiettivo di creare valore nel lungo termine a beneficio degli azionisti, tenendo però conto di tutti gli interessi degli stakeholders rilevanti per la sua attività d'impresa.** Le scelte gestorie quindi, seppur riferite alla singola impresa, dovrebbero essere orientate nell'ottica di far fronte, *inter alia*, alla crisi climatica e a quella del mercato del lavoro, tenendo conto del progressivo aumento e invecchiamento della popolazione e, su un piano più ampio, coerentemente con l'esigenza di contrastare l'instabilità geopolitica che sta spingendo verso un mondo unilaterale sempre più turbolento e caratterizzato da rivalità di potere piuttosto che approcci collaborativi.

Per affrontare tale stato di cose, gli amministratori saranno dunque chiamati, in aggiunta alla normale attività, a **elaborare dei piani gestori “di resilienza”** e dovranno radicalmente **ripensare ai propri modelli di organizzazione con riferimento alle scelte di produzione e di consumo in un'ottica più circolare, per garantire l'efficientamento delle risorse utilizzate.** In questa prospettiva è essenziale, però, non confondere i due livelli: una cosa è offrire al mercato un prodotto “sostenibile” – in cui l'impatto ambientale-sociale negativo è nullo o ridotto al minimo – altro è strutturare la società stessa (e dunque impostare la sua gestione) come oggettivamente “sostenibile”. Questo significa implementare un modello di governance che consenta alla società di generare immediatamente un impatto ambientale-sociale positivo e contemporaneamente ridurre/compensare quello negativo, prodotto dal proprio business nei confronti di varie categorie di stakeholders, dai propri dipendenti ai fornitori, fino ai clienti finali.

La tendenza pare sia proprio nel senso di non circoscrivere la responsabilità degli amministratori nei confronti dei soli azionisti perché questo approccio non coprirebbe sufficientemente gli interessi degli altri interlocutori dell'impresa, compresi quanti siano interessati alla comunità o all'ambiente di riferimento.

Sottolineiamo che è ad oggi ancora inesplorata l'area della responsabilità degli amministratori verso la società e verso i terzi, per la violazione degli obblighi derivanti dall'inserimento nell'oggetto sociale dell'obbligo di perseguimento di una o più finalità di beneficio comune (operando, ad esempio, “in modo responsabile, sostenibile e trasparente nei confronti di persone, comunità, territori e ambiente, beni ed attività culturali e sociali, enti e associazioni ed altri portatori di interesse” - per usare le parole del legislatore della legge di stabilità 2016, che ha introdotto la disciplina delle società benefit nell'ordinamento giuridico italiano).



È dunque evidente che le imprese – chiamate a rivedere i propri sistemi di governance –, e i loro amministratori – obbligati a dover ripensare a come orientare le proprie scelte gestorie – sono esposti a una serie di inaspettate tipologie di rischio di difficile identificazione, quantificazione e prevenzione. Se tali impegni non saranno adeguatamente perseguiti, i cosiddetti stakeholder – del cui interesse doveva tenersi adeguatamente conto – saranno legittimati ad agire nei confronti degli amministratori e della società per gli atti posti in essere o le omissioni perpetrate in violazione di un espresso obbligo statutario?

Nel momento in cui si prevede l'espresso inserimento in uno statuto sociale dell'obiettivo di perseguire e soddisfare interessi di “persone, comunità, territori, ambiente beni e attività culturali o sociali”, l'adesione alla teoria contrattualistica e privatistica delle società diventa sempre più difficile e la natura di ente o

istituzione, con profili anche pubblicistici, diventa sempre più evidente, con tutto quello che ne deriva, ancora una volta, in termini di responsabilità e legittimazione dei soggetti più diversi a lamentare le eventuali violazioni delle regole di condotta previste in statuto.

**Si tratta dunque di affrontare un tema che, per ora, non risulta sia stato oggetto di vaglio giurisprudenziale e che riguarda l' idoneità della modifica dell'oggetto sociale, prevista per le società benefit, a costituire causa di recesso da parte del socio assente o dissenziente**, ai sensi dell'art. 2437 lett (a) [i.e. la modifica della clausola dell'oggetto sociale [2328, n. 3], quando consente un cambiamento significativo dell'attività della società].

Sul punto, la circolare Assonime n. 19 del 20 giugno 2016 assume una posizione articolata che individua ipotesi nelle quali la modifica dell'oggetto sociale non comporti un cambiamento significativo dell'attività della società. Si tratterebbe dei casi di imprese che già considerano come fattori strategici e integrano nell'esercizio e nello sviluppo della propria attività i principi di sostenibilità. Queste società adottano un modello imprenditoriale orientato alla creazione di valore sia per i soci che per altre categorie di soggetti, che si riflette nell'attività esercitata e nell'organizzazione aziendale. Si pensi, ad esempio, a quelle imprese che a prescindere dall'assunzione della qualifica di società benefit già dedicano tempo e risorse allo sviluppo di linee di business sostenibile; oppure a quelle società che abbiano strutturato la propria governance in modo da riportare le scelte strategiche in tema di *Corporate Social Responsibility* direttamente all'interno dell'amministrazione, con la creazione di comitati strategici in seno al consiglio o con l'attribuzione di deleghe specifiche a singoli amministratori, spesso informando puntualmente i soci su tali attività. Si ipotizza che in questi casi, l'intervento sullo statuto non faccia altro che ratificare e confermare una condotta già adottata nei fatti e, quindi, non ne dovrebbe derivare una modificazione dell'attività sociale, che legittimerebbe il recesso. Tuttavia, non si può non considerare il rischio di recesso in presenza di soci dissenzienti. Anzi, a rigor di logica, il rischio di legittimo recesso dovrebbe essere considerato fondato e quindi, in assenza di unanimità di consensi sulla trasformazione (i.e. sul cambiamento significativo dell'attività sociale), dovrebbe essere considerato come uno dei possibili costi/oneri della trasformazione di cui gli amministratori, che la propongono ai soci, dovrebbero tenere conto.

L'ordinamento italiano è indubbiamente orientato verso il perseguimento della sostenibilità in senso ampio, approccio che imporrà fondamentali cambiamenti strategici nei modelli di business delle imprese, dove diritti umani e obiettivi ambientali e climatici saranno posti alla base delle decisioni aziendali quali principi fondanti della propria condotta. **È certamente auspicabile, tuttavia, che il legislatore introduca una disciplina specifica sui doveri di diligenza degli amministratori, individuando con precisione il loro perimetro al fine di perseguire i summenzionati obiettivi di sostenibilità.**



# 5. Diritto Amministrativo e Sostenibilità.

## Le comunità energetiche



di Valentina Brovedani

### 5.1. Il modello delle comunità energetiche

Le comunità energetiche rappresentano un modello innovativo nell'ambito della **transizione ecologica** fondato sulla decentralizzazione del mercato energetico, ovvero sull'effettiva collaborazione tra cittadini, imprese e amministrazioni ai fini della produzione e della condivisione di energia rinnovabile necessaria a garantire la sostenibilità ambientale e lo sviluppo dei territori. Le comunità energetiche, insomma, preservano e valorizzano gli spazi di partecipazione prossima e collaborativa tra cittadini e istituzioni, dando luogo a una nuova forma di **partenariato pubblico-privato**, fondata sul principio della **sussidiarietà orizzontale** di cui all'art. 118, comma 4 della Costituzione, ossia sul principio che impone agli enti territoriali di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini per attività di **interesse generale**.

Sotto questo profilo, la cooperazione territoriale tra cittadini, imprese e amministrazioni, soprattutto comunali, comporta non già un mero arretramento dei pubblici poteri, ma un potenziamento della partecipazione collaborativa dei singoli e delle comunità energetiche all'amministrazione del servizio energetico, volta al perseguimento di finalità:

- 1. economiche**, di riduzione dei costi attraverso l'utilizzo di energia propria non soggetta agli oneri di sistema;
- 2. sociali**, di creazione di una comunità di soggetti tesi ai fabbisogni collettivi in modo responsabile e anche a vantaggio dei cittadini con minori risorse economiche;
- 3. ambientali**, di promozione della produzione di energia rinnovabile al fine di abbandonare le fonti fossili a vantaggio della transizione energetica.

**Ma veniamo al punto:** in cosa consistono le comunità energetiche?

Ebbene, ogni qualvolta l'autoconsumo collettivo trascende l'ambito di un unico edificio o condominio, siamo di fronte ad una comunità energetica. È così che la Strategia di politica energetica dell'Unione europea ha posto **il cittadino al centro** delle scelte e delle responsabilità energetiche, incentivandolo a diventare un attore nel ricorso alle nuove tecnologie e nella riduzione del costo dei consumi.



## 5.2. Le coordinate normative della legislazione comunitaria sulle comunità energetiche

I capisaldi della **normativa europea** in materia sono rappresentati da due direttive:

1. **la direttiva sulle energie rinnovabili** (direttiva UE/2018/2021, c.d. RED II), che disciplina la **comunità di energia rinnovabile – C.E.R.** (cfr. art. 2, comma 16 e art. 22, direttiva UE/2018/2021), vale a dire di un soggetto giuridico:
  - basato sulla partecipazione aperta e volontaria, **autonomo** ed effettivamente controllato da azionisti o membri, che **sono situati nelle vicinanze degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili** appartenenti e sviluppati dal soggetto giuridico in questione;
  - i cui azionisti o membri sono persone fisiche, piccole e medie imprese o autorità locali, comprese le amministrazioni comunali;
  - il cui obiettivo principale è fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi azionisti o membri o alle aree locali in cui opera, piuttosto che profitti finanziari;
  
2. **la direttiva sul mercato interno dell'energia elettrica** (direttiva UE/2019/944) che definisce la **comunità energetica dei cittadini – C.E.C.**, vale a dire un soggetto giuridico:
  - fondato sulla partecipazione volontaria e aperta, ed effettivamente controllato da membri o soci persone fisiche, autorità locali, comprese le amministrazioni comunali, o piccole e medie imprese;
  - avente lo scopo principale di offrire servizi ai suoi membri o soci o al bacino territoriale di riferimento, anziché generare profitti finanziari;
  - che può partecipare **alla generazione, anche da fonti rinnovabili, alla distribuzione, alla fornitura, al consumo, all'aggregazione, allo stoccaggio dell'energia elettrica**, dei servizi di efficienza energetica, o dei servizi di ricarica per veicoli elettrici o fornire altri servizi energetici ai suoi membri o soci.

Gli elementi distintivi e caratterizzanti la C.E.R. e la C.E.C. sono dati dal fatto che mentre la C.E.R. può gestire **l'energia in diverse forme** (elettricità, calore e gas) a condizione che siano generate da una fonte rinnovabile, la C.E.C. può gestire soltanto l'**energia elettrica**, sia rinnovabile che fossile.



## 5.3. La legislazione nazionale sulle comunità energetiche

A livello interno le precitate direttive sono state recepite:

- dall'**articolo 42-bis del decreto Milleproroghe n. 162/2019** (convertito con la legge 28 febbraio 2020, n. 8), dai **relativi provvedimenti attuativi** (delibera 318/2020/R/eel di ARERA e il decreto ministeriale 16 settembre 2020 del MISE), nonché dal **d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199**, che danno attuazione alla direttiva UE/2018/2001 in punto di comunità energetiche rinnovabili. In particolare, il precitato articolo 42-bis del decreto Milleproroghe n. 162/2019 consente di “realizzare comunità energetiche rinnovabili secondo le modalità e alle condizioni stabilite dal presente articolo”, e dunque:
  - gli azionisti o membri possono essere persone fisiche, piccole e medie imprese, enti territoriali o autorità locali, comprese le amministrazioni comunali;
  - la partecipazione alla comunità di energia rinnovabile non può costituire l'attività commerciale e industriale principale;
  - i soggetti partecipanti producono energia destinata al proprio consumo con impianti alimentati da fonti rinnovabili di potenza complessiva non superiore a 200 kW, entrati in esercizio dopo la data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto ed entro i sessanta giorni successivi alla data di entrata in vigore del provvedimento di recepimento della direttiva (UE) 2018/2001;
  - i soggetti partecipanti condividono l'energia prodotta utilizzando la rete di distribuzione esistente. L'energia condivisa è pari al minimo, in ciascun periodo orario, tra l'energia elettrica prodotta e immessa in rete dagli impianti a fonti rinnovabili e l'energia elettrica prelevata dall'insieme dei clienti finali associati;
  - l'energia è condivisa per l'autoconsumo istantaneo, che può avvenire anche attraverso sistemi di accumulo, nei limiti del perimetro di cui al comma 4, lettera d), o presso gli edifici o condomini, di cui al comma 4, lettera e);
  - i punti di prelievo dei consumatori e i punti di immissione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili di potenza complessiva non superiore a 200 kW sono ubicati su reti elettriche di bassa tensione sottese, alla data di creazione dell'associazione, alla medesima cabina di trasformazione in media tensione/bassa tensione;
- dal **d.lgs. n. 210/2021**, che dà invece attuazione alla comunità energetica di cittadini, ovvero il soggetto di diritto, con o senza personalità giuridica:
  - fondato sulla partecipazione volontaria e aperta;
  - controllato da membri o soci che siano persone fisiche, piccole imprese, autorità locali, ivi incluse le amministrazioni comunali, gli enti di ricerca e formazione, gli enti del terzo settore e di protezione ambientale, gli enti religiosi, nonché le amministrazioni locali contenute nell'elenco delle amministrazioni pubbliche divulgato dall'Istituto Nazionale di Statistica secondo quanto previsto all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196;
  - che ha lo scopo principale di offrire ai suoi membri o soci o al territorio in cui opera benefici am-

bientali, economici o sociali a livello di comunità anziché perseguire profitti finanziari;

- che può partecipare alla generazione, alla distribuzione, alla fornitura, al consumo, all'aggregazione, allo stoccaggio dell'energia, ai servizi di efficienza energetica, o a servizi di ricarica per veicoli elettrici o fornire altri servizi energetici ai suoi membri o soci.

## 5.4. Un focus sulle comunità energetiche rinnovabili

### 5.4.1. Il passaggio da *consumer* a *prosumer* e il ruolo delle Regioni

Con particolare riguardo alle comunità energetiche rinnovabili (C.E.R.), l'articolo 31 del d.lgs. n. 199/2021 promuove la finalità inclusiva in relazione alla compartecipazione pubblica e privata ed estende l'ambito di applicazione del fenomeno delle comunità energetiche sia sotto il profilo soggettivo (con riguardo ai soggetti partecipanti), sia sotto il profilo oggettivo (in relazione ai presupposti oggettivi e tecnici). L'art. 31, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 199/2021, infatti, include, tra i soggetti partecipanti anche le imprese del "terzo settore" e gli "enti religiosi", nonché tutte "le amministrazioni locali contenute nell'elenco delle amministrazioni pubbliche divulgato dall'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT)...situate nel territorio degli stessi Comuni in cui sono ubicati gli impianti [oggetto della comunità]".

Le comunità energetiche rinnovabili rappresentano, così, anche dei modelli di sostenibilità in grado di assicurare alcuni particolari obiettivi dell'Agenda 2030 dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, quali:

Obiettivo 7



Garantire a tutti l'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni

Obiettivo 11



Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili

In questa cornice, un cittadino, un condominio, un'impresa o una pubblica amministrazione che scelga di autoconsumare l'energia elettrica prodotta da un impianto rinnovabile si trasforma in un **prosumer, che è**

**al tempo stesso producer e consumer di energia**, autorizzato a produrre energia rinnovabile, anche per il proprio consumo, a immagazzinare, a vendere le eccedenze di produzione, a installare e a gestire sistemi di stoccaggio dell'energia elettrica abbinati a impianti di generazione da FER a fini di autoconsumo, nonché a mantenere diritti e obblighi in quanto cliente finale, con importanti vantaggi gestionali ed economici in termini di risparmio in bolletta, guadagno sull'energia elettrica, e agevolazioni fiscali. Nello specifico, sul piano delle agevolazioni e degli incentivi, per effetto del disposto dell'art. 8, d.lgs. n. 199/2021, gli impianti alimentati con fonti rinnovabili in configurazione di autoconsumo collettivo o in comunità energetica, purché di potenza non superiore a 1 MW ed entrati in funzione dal 23 novembre 2021, sono ammessi a **tariffa incentivante** (di 11 €/kWh), erogata in riferimento alla quota di energia condivisa da impianti e da utenze di consumo connesse sotto la cabina primaria e, comunque, solo per la parte prodotta dagli impianti e condivisa all'interno della configurazione. L'energia autoprodotta e autoconsumata senza utilizzare la rete pubblica con obbligo di connessione di terzi viene così trattata come se la utilizzasse: essa, infatti, è soggetta all'applicazione delle componenti tariffarie a copertura degli oneri generali di sistema (di cui all'art. 3, comma 11, d.l. n. 79/1999) ma, al tempo stesso, è ammessa agli incentivi di cui all'articolo 8 del d.lgs. n. 199/2021.

Si deve anche evidenziare che in materia le **Regioni** hanno assunto un ruolo protagonista. Invero, nell'esercizio delle proprie competenze legislative concorrenti ai sensi dell'articolo 117, comma 3 della Costituzione, alcune Regioni hanno introdotto specifiche discipline territoriali mediante l'emanazione di **leggi regionali** ad hoc, volte ad agevolare l'applicazione della disciplina sulle comunità energetiche a livello locale e a valorizzare le forme di collaborazione orizzontale attraverso l'utilizzo di specifici strumenti (quali i **protocolli d'intesa**), destinati ad assumere un ruolo sempre più determinante a livello locale, visto che la produzione diffusa di energia rinnovabile si realizza principalmente in una dimensione di carattere comunale o provinciale.

In tal senso, si enumerano la:

- legge 6 luglio 2020, n. 13 di Regione Liguria;
- legge 23 febbraio 2022, n. 2 di Regione Lombardia;
- legge 11 giugno 2021, n. 10 di Regione Marche;
- legge 3 agosto 2018 n. 12 di Regione Piemonte;
- legge 9 agosto 2019, n. 45 di Regione Puglia.

Queste leggi regionali si sono specificamente occupate di delineare le modalità di partecipazione delle amministrazioni locali, attraverso la costituzione di comunità energetiche mediante l'adozione di uno specifico protocollo d'intesa redatto sulla base di criteri definiti con provvedimento della Giunta regionale, aperte alla partecipazione di soggetti pubblici e privati (così come previsto ad esempio dall'art. 1, comma 2 della legge regionale del Piemonte n. 12/2018).



Ad esempio, con la legge regionale n. 2/2022, Regione Lombardia ha istituito la **comunità energetica regionale lombarda (C.E.R.L.)** avente il compito di realizzare un sistema di monitoraggio finalizzato a diffondere le migliori pratiche presenti sul territorio e a raccogliere gli elementi conoscitivi per l'impostazione delle ulteriori politiche di incentivazione e diffusione delle C.E.R.. Tra le altre cose, la C.E.R.L. si occupa anche di supportare i soggetti proponenti l'istituzione di una C.E.R. nell'individuazione del modello di produzione, di autoconsumo e di condivisione dell'energia, nonché nelle valutazioni di sostenibilità ambientale, sociale ed economica e della coerenza con gli obiettivi di efficienza, risparmio energetico e contrasto alla povertà energetica. È, così, che la legge regionale n. 2/2022 di Regione Lombardia "sostiene l'autoconsumo di energie rinnovabili e la nascita delle comunità energetiche, anche al fine di incrementare l'**autonomia energetica regionale** e di soddisfare il fabbisogno di cittadini, operatori, enti pubblici e consumatori locali che hanno sede nel territorio regionale" (art. 1, comma 4) attraverso la promozione delle comunità energetiche, intese come nuovi modelli giuridici di sviluppo sostenibile ispirati ai **principi del decentramento, della localizzazione e della democrazia di prossimità nella produzione energetica**.

## 5.4.2. Alcuni modelli di comunità energetiche rinnovabili

A titolo esemplificativo e quale modello di intervento, ricordiamo che in Italia sono già state istituite diverse e importanti comunità energetiche rinnovabili, quali:

- **Magliano Alpi**, comunità energetica rinnovabile dal 2020. Con il progetto C.E.R. rinominato "*Energy City Hall*" attuato su iniziativa del Comune Magliano Alpi, in provincia di Cuneo, e con la collaborazione dell'*Energy Center* del Politecnico di Torino, sono stati messi a disposizione due impianti fotovoltaici per una potenza totale di 40 Kw, a servizio sia di edifici pubblici che privati.
- La **comunità energetica rinnovabile condominiale a Pinerolo**, in Piemonte. A Pinerolo, in provincia di Torino, è stato inaugurato il primo condominio in "autoconsumo collettivo", ossia un edificio condominiale riqualificato e in grado di coprire i consumi energetici delle abitazioni che lo compongono al 90% tramite autoconsumo, mediante l'installazione di un impianto fotovoltaico da 20 Kw e di un impianto solare termico per la produzione di acqua calda sanitaria e 13 accumuli elettrici.
- Il progetto **GECO di ENEA** in Emilia-Romagna. Nello specifico, GECO, *Green Energy Community* è un progetto europeo coordinato da AESS (Agenzia per l'Energia e lo Sviluppo Sostenibile) e partecipato da ENEA (Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile) e dall'Università di Bologna ed è finalizzato alla costruzione di una comunità energetica distrettuale che ha visto, a partire dal 2021, l'installazione di pannelli fotovoltaici, la cui potenza prevista è di 200 Kw.
- **Energia Agricola a km0** nel Veneto. In questo caso, la comunità energetica rinnovabile del Veneto nasce nel 2018 con la collaborazione di Coldiretti Veneto e *ForGreen*; oggi, la comunità energetica vanta il coinvolgimento di 1.253 utenti, tra imprese, privati e aziende agricole del territorio. *ForGreen* gestisce e distribuisce l'energia prodotta, con un risparmio di 11.140 ton-

nellate di CO<sub>2</sub> in atmosfera ogni anno, per un totale di 414.218 MWh di energia scambiata tra produttori e consumatori.

- **Solisca**, la comunità energetica appena inaugurata nel lodigiano. Questa comunità energetica rinnovabile, recentemente nata dalla collaborazione tra il Comune di Turano Lodigiano e Sorgenia e inaugurata il 4 febbraio 2022, prevede l'attuazione di un progetto afferente alla installazione di due impianti fotovoltaici per una potenza complessiva di 45 Kw installati presso il centro sportivo e la palestra, con una capacità produttiva di 50.000 KWh all'anno di energia rinnovabile. La comunità energetica conta ad oggi nove famiglie, la parrocchia e nove utenze comunali.

In **Europa**, le comunità energetiche moderne sono sorte a partire dagli anni Duemila. Secondo uno studio del Centro Comune di Ricerca dell'Unione europea del 2020, il paese europeo con il maggior numero di comunità energetiche è la Germania con 1.750 comunità, seguito dalla Danimarca che conta circa 700 comunità energetiche e dai Paesi Bassi con quota 500. Nel 2004 veniva inaugurata in Germania la prima comunità energetica conosciuta come "*Bioenergy Village Jühnde*", localizzata nell'omonimo villaggio rurale della Sassonia di circa 750 abitanti, divenuto famoso per essere il primo villaggio dotato di un impianto a biomassa interamente posseduto dai suoi cittadini. Trattasi di un impianto misto che vede la presenza di un cogeneratore a biogas, che produce elettricità immessa in rete e calore per il teleriscaldamento, e di una caldaia aggiuntiva a cippato di legna, che integra la produzione del cogeneratore nei giorni invernali più rigidi. Complessivamente, l'impianto produce il doppio del fabbisogno elettrico di Jühnde e circa il 70% del suo fabbisogno termico. Inoltre, lo stesso impianto ha permesso una riduzione di emissioni di CO<sub>2</sub> di oltre il 60%, grazie all'approvvigionamento sostanzialmente locale, cioè da filiera a corto raggio, della biomassa combustibile.



## 5.5. Gli strumenti operativi e una chiave di lettura pratica

Da un punto di vista pratico e operativo, per creare una comunità energetica (sia C.E.R. sia C.E.C.) è necessario provvedere:

- alla sottoscrizione della **convenzione** istitutiva della comunità, deputata a regolare gli obiettivi da perseguire, l'ambito territoriale di riferimento, gli impegni reciproci dei membri, ivi inclusi i rapporti finanziari e gli impegni afferenti alle attività tecnico-scientifiche (che appare opportuno demandare a colleghi di tecnici terzi);
- alla sottoscrizione dello **statuto** della comunità energetica, secondo le diverse forme giuridiche designate: al riguardo, le norme comunitarie e nazionali non impongono un modulo organizzativo specifico, ma – nondimeno – in considerazione delle caratteristiche e delle finalità proprie delle comunità, la prassi si è orientata verso la costituzione di associazioni di diritto privato;

- alla sottoscrizione del **regolamento di funzionamento** della comunità medesima, finalizzato a definire:
  - le modalità di partecipazione alla comunità;
  - l'eventuale costituzione di fondi di incentivazione (ossi fondi perduti per l'acquisto di beni e/o servizi che permettano la riduzione dei consumi);
  - i rapporti tra i membri della comunità energetica e gli eventuali terzi proprietari degli impianti, soggetti alle istruzioni della comunità energetica;
  - (soprattutto) i criteri che – attraverso specifici sistemi di contatori ovvero di sistemi domotici – consentano di definire la quota parte di energia in autoconsumo, la quota parte di energia immessa in rete con tariffa agevolata dal G.S.E. e, infine, la quota di energia che la comunità energetica acquista dai *trader* del mercato per soddisfare i propri fabbisogni;
- all'**adeguamento del regolamento di condominio** o di super condominio al fine di disciplinare la manutenzione e la gestione degli spazi comuni da destinare all'installazione degli impianti produttivi di energia (es: il tetto o il cortile del condominio destinato all'impianto fotovoltaico), messi a disposizione dei diversi membri della comunità energetica attraverso una configurazione di connessione unitaria alla medesima cabina primaria;
- alla redazione di **rapporti mensili** da trasmettere all'Agenzia delle Dogane e il relativo fascicolo a chiusura dell'anno contabile, da cui risultino i quantitativi di energia autoprodotta e autoconsumata, rispetto alla quale la comunità energetica è soggetto non obbligato al pagamento dell'accisa, nonché i quantitativi di energia autoprodotta e immessa in rete, per cui, invece, si deve provvedere alla liquidazione e al pagamento dell'accisa.

## 5.6. Uno sguardo verso il futuro

Nell'ambito delle attività di studio e di applicazione pratica dell'istituto di cui trattasi, abbiamo raccolto le riflessioni dell'ing. Angelo Bisignano, CEO di AB – Maxwell s.r.l., che ha evidenziato come nei prossimi anni le comunità energetiche, siano destinate ad una **diffusione massima su tutto il territorio nazionale** sul modello di quanto avvenuto in Germania, Danimarca e in Olanda. Ciò, in considerazione della sempre crescente sensibilità verso la sostenibilità e resilienza energetica, ma soprattutto in considerazione dei fondamentali e innegabili vantaggi economici connessi al ricorso all'autoconsumo e all'applicazione della tariffa incentivante, che consentono di ottenere benefici tali da ripagare l'investimento effettuato nell'arco di 5-12 anni a seconda del costo dell'energia e del valore di ritiro dedicato.

Certamente la concreta applicazione e diffusione delle comunità energetiche è destinata a misurarsi, nel prossimo futuro, con l'approvazione del decreto attuativo del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, atteso fin dalla fine del 2022, deputato a fornire un quadro normativo completo e definitivo sulle comunità energetiche e a consentire, finalmente, l'incentivazione dei Comuni con popolazione inferiore ai 50.000 abitanti attraverso l'assegnazione di oltre 2,2 miliardi, attinti dai fondi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.).

Sul punto, si segnala che con deliberazione del 27 dicembre 2022, 727/2022/R/eel, l'Autorità di Regolazione per l'Energia, le Reti e l'Ambiente (ARERA) ha approvato il Testo Integrato Autoconsumo (TIAD), disciplinante le modalità e la regolazione economica relative all'energia elettrica oggetto di autoconsumo diffuso, che troverà applicazione a decorrere dal 1° marzo 2023 o al più tardi a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto attuativo del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, qualora cronologicamente successiva al 1° marzo 2023, con ciò determinando l'abrogazione e la sostituzione della attualmente vigente deliberazione ARERA 318/2020/R/eel e del relativo Allegato A.

Non resta, dunque, che attendere la pubblicazione prossima del decreto attuativo in questione da parte del Ministero dell'Ambiente e dello Sviluppo Energetico.



## 6. Diversità, Inclusione e Pari Opportunità nell'ottica della sostenibilità.

*Dal contesto socio/politico alla normativa sull'equità di genere*

di Alessia Placchi e Pia De Negri

### 6.1. Dalla Dichiarazione Universale dell'Unesco al panorama odierno

L'articolo 1 della Dichiarazione Universale Unesco sulla Diversità Culturale, adottata all'unanimità a Parigi durante la Conferenza Generale del 2 novembre 2001, recita:

“*La diversità si rivela attraverso gli aspetti originali e le diverse identità presenti nei gruppi e nelle società che compongono l'Umanità [...] la diversità è, per il genere umano, necessaria quanto la biodiversità lo è per ogni forma di vita.*”

La diversità, dunque, è ritenuta dall'Unesco essenziale ai fini dell'esistenza e dello sviluppo del genere umano, al pari della biodiversità per la natura.

Ma di che cosa parliamo, in effetti, quando parliamo di diversità? La genesi del concetto deve essere ricondotta allo spettro delle *differenze* che caratterizzano l'essere umano, tra cui etnia, sesso, identità di genere, orientamento sessuale, età, classe sociale, abilità o attributi fisici, credo religioso e valori etici, nazionalità e preferenze politiche.

In una società globale sempre più aperta e complessa, l'incontro con il "diverso" è divenuto costante e inevitabile. Il progresso dell'umanità in campo economico, ambientale e sociale non può prescindere, nell'ottica di uno sviluppo sostenibile, dalla valorizzazione delle diversità. Tale valorizzazione, tuttavia,

non è sempre lineare e pacifica, poiché richiede ai membri della società civile uno **sforzo d'inclusione**: garantire a ciascun individuo il riconoscimento dei propri elementi distintivi è essenziale ai fini del suo inserimento nel tessuto sociale e produttivo e della contribuzione attiva di ciascun individuo allo sviluppo di tale tessuto.

In tale prospettiva, particolare importanza assume la cornice giuridica tracciata da ciascun legislatore, ad ogni livello, per normare e garantire la valorizzazione delle diversità. Nella stesura di questo capitolo si è tentato di gettare uno sguardo d'insieme, in una prospettiva multilivello, sulle misure adottate per il raggiungimento della parità fra i generi in ambito globale, europeo e, infine, sul piano nazionale.

## 6.2. Riduzione delle ineguaglianze e Agenda ONU 2030

Obiettivo 5



**Il raggiungimento dell'uguaglianza di genere e l'emancipazione di tutte le donne costituiscono il quinto obiettivo dell'Agenda 2030.** Tale obiettivo ha ad oggetto, sotto un primo profilo, l'eliminazione di qualsiasi forma di discriminazione nei confronti di donne e ragazze. Sotto un secondo profilo, l'obiettivo concerne l'eliminazione di ogni forma di violenza nei confronti di donne e bambine, nella sfera sia privata che pubblica. Ai fini del raggiungimento del quinto obiettivo, l'Agenda auspica entro il 2030 il riconoscimento e la valorizzazione del lavoro domestico non retribuito, l'implementazione di iniziative volte a garantire la piena ed effettiva partecipazione femminile alla *leadership* in ambito politico, economico e della vita pubblica, l'avvio di riforme volte a garantire alle donne uguali diritti di accesso alle risorse economiche, nonché l'adozione e l'intensificazione di una politica sana e di una legislazione che promuovano la parità di genere e l'emancipazione delle donne, ad ogni livello della società.

Obiettivo 10



**La riduzione delle ineguaglianze all'interno delle nazioni costituisce, invece, il decimo obiettivo dell'Agenda 2030.** Tale obiettivo ha ad oggetto, in particolare, il potenziamento dell'inclusione sociale, economica e politica di tutti gli individui, a prescindere da età, sesso, disabilità, razza, etnia, origine, religione e stato economico. Inoltre, il decimo obiettivo riguarda la promozione delle pari opportunità, la riduzione delle disuguaglianze nei risultati, l'eliminazione di leggi e pratiche discriminatorie e l'adozione di politiche, in particolare fiscali, salariali e di protezione sociale, volte a raggiungere progressivamente una maggior uguaglianza.

## 6.3. La Strategia europea

### La parità di genere è uno dei valori fondanti dell'Unione europea

Ai sensi dell'articolo 3 del Trattato sull'Unione europea, infatti: “*L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni, promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore*”. Ma non solo. L'art. 141 del Trattato di Roma del 1957 istitutivo della Comunità europea, già affermava la parità tra donne e uomini in campo retributivo.

Coerentemente con i valori sui quali è fondata, l'Unione europea è all'avanguardia nel mondo per la parità di genere: 14 tra i primi 20 paesi al mondo per l'attuazione della parità di genere sono Stati membri dell'Unione. Nessuno Stato membro, tuttavia, ha ancora pienamente raggiunto la parità di genere: nell'indice sull'uguaglianza di genere EIGE del 2019, gli Stati membri hanno ottenuto in media 67,4 punti su 100, migliorando di soli 5,4 punti rispetto al 2005.

Al fine di dare nuovo slancio al processo per il raggiungimento della piena uguaglianza tra donne e uomini, **nel 2020 la Commissione europea ha redatto la Strategia europea per la parità di genere 2020-2025**, approvata in via definitiva dal Parlamento europeo a inizio 2021, che inquadra l'operato della Commissione europea in materia di parità di genere e definisce gli obiettivi politici e le azioni chiave per il periodo 2020-2025.

La Strategia europea individua **tre macroaree di azione**, corrispondenti ad altrettanti obiettivi primari: (i) il contrasto della violenza di genere e degli stereotipi di genere, (ii) l'incremento della partecipazione delle donne al mercato del lavoro e il contrasto al divario salariale e (iii) la promozione della *leadership* femminile.

La Strategia europea coniuga una programmazione di sistema ad una elencazione delle azioni e degli strumenti – di carattere sia propriamente normativo che di *soft law* – idonei al raggiungimento degli obiettivi primari. In particolare, si prevede l'attuazione degli obiettivi di parità attraverso un duplice binario di azione: innanzitutto, attraverso l'implementazione di misure specificamente volte al conseguimento della parità di genere; in secondo luogo, attraverso un'integrazione della dimensione di genere in tutte le iniziative e i progetti dell'Unione europea e dei suoi Stati membri (c.d. *gender mainstreaming*). La Strategia è, pertanto, fondata sul principio trasversale dell'**intersettorialità**.

## 6.4. La Strategia italiana

### L'obiettivo dell'Italia entro il 2026: rientrare tra i primi dieci paesi europei

**L'Italia si colloca oggi al 14° posto in Europa per parità di genere**, con un punteggio nell'indice sull'uguaglianza di genere **inferiore alla media europea** e **ben lontano dai primi tre Paesi** della classifica, Svezia, Danimarca e Francia. Nonostante il dato assoluto poco incoraggiante, negli ultimi sette anni l'Italia ha compiuto **progressi importanti** nel campo in esame, incrementando di oltre **dieci punti nell'indice sull'uguaglianza di genere dell'EIGE**.

**Nel luglio 2021, il Governo italiano ha predisposto la “Strategia nazionale per la parità di genere”**, la prima nella storia del nostro paese, delineata al fine di tracciare un percorso certo per il conseguimento degli obiettivi di parità, prevedendo un sistema di azioni politiche integrate, concrete e misurabili all'interno di una finestra temporale definita, che spazia dal 2021 al 2026. L'ambizione quinquennale della Strategia nazionale, che si inserisce nel solco tracciato dalla Strategia europea, delinea un **chiaro obiettivo** da perseguire: guadagnare cinque punti nell'indice sull'uguaglianza di genere dell'EIGE nel corso dei prossimi cinque anni, per raggiungere un posizionamento migliore rispetto alla media europea entro il 2026, con l'obiettivo di rientrare tra i primi dieci paesi europei in dieci anni.

Ai fini del perseguimento del suddetto obiettivo, la Strategia nazionale definisce **cinque priorità strategiche**, volte a delineare e guidare l'azione di governo nei prossimi anni:

- 1.** creazione di un mondo del lavoro più equo in termini di pari opportunità di carriera, competitività e flessibilità, attraverso il supporto alla partecipazione femminile;
- 2.** riduzione dei differenziali retributivi di genere e agevolazione della partecipazione e della permanenza delle donne nel mercato del lavoro;
- 3.** creazione di uguali opportunità nello sviluppo delle capacità e nell'applicazione dei talenti individuali in tutte le discipline del sapere, e in particolare in quelle matematiche e tecnico-scientifiche, e consolidamento di un'equa rappresentanza di genere nel mondo accademico;
- 4.** promozione della condivisione paritaria delle attività di cura e di assistenza non remunerate tra uomini e donne;
- 5.** raggiungimento di un'equa distribuzione di genere nei ruoli apicali e di *leadership* economica, politica, sociale e culturale.

## 6.5. II PNRR

La centralità delle questioni relative al superamento delle disparità di genere viene ribadita anche nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), documento programmatico approvato nel 2021 per rilanciare lo sviluppo nazionale in seguito alla pandemia da Covid-19. Il PNRR ha stanziato **19,81 miliardi di euro** per il raggiungimento degli obiettivi della Missione 5 dedicata all'**inclusione e coesione** che ha come priorità principali: il raggiungimento della parità di genere, la protezione e la valorizzazione dei giovani e il superamento dei divari territoriali.

Tra gli obiettivi che il PNRR si propone di perseguire, infatti, rientra anche il superamento delle disuguaglianze strutturali esistenti nel Paese, fra cui quelle aventi natura territoriale, generazionale nonché quelle prettamente di genere. La parità di genere, nello specifico, è una delle tre priorità trasversali della Missione 5 per la realizzazione della quale, il PNRR prevede espressamente la creazione di un **Sistema nazionale di Certificazione della parità di genere** – in cui rientra pienamente la Certificazione<sup>41</sup> di parità di genere – finanziato con un fondo di circa 10 milioni di euro destinati:

---

41 Si veda § 6.6.5 “La Certificazione di parità di genere”

- alla creazione sistema informativo di raccolta dati (2 milioni);
- al sostegno dei costi di Certificazione (5, 5 milioni);
- al rimborso dei costi di assistenza tecnica alla Certificazione (2,5 milioni).

Ai fini di ridurre le diseguaglianze di genere, il PNRR prevede due differenti livelli di intervento: l'attuazione, da un lato, di **azioni specifiche** e, dall'altro, di **azioni trasversali**. Tra le azioni specifiche rientrano la creazione del già citato sistema nazionale di Certificazione della parità di genere, la creazione delle imprese femminili, l'offerta di servizi educativi 0-6 nonché il progetto STEM, volto a incentivare l'ingresso delle donne nelle facoltà universitarie a carattere scientifico, tecnologico e ingegneristico. Quanto alle azioni trasversali, particolare rilievo assumono le misure volte al miglioramento dei servizi per l'infanzia.

Vengono, inoltre, introdotte una serie di condizionalità e premialità per le imprese, finalizzate ad incentivare l'assunzione di donne e di giovani.

## Finanziamenti regionali

Nell'ambito dei finanziamenti del PNRR, ciascuna Regione potrà stabilire come allocare tali fondi per sostenere le proprie imprese. I finanziamenti saranno destinati a micro, piccole e medie imprese intervenendo sia nel sostenere la fase preliminare di Certificazione, per i servizi di consulenza offerti da esperti/e tecnici/he nella fase di analisi dell'organizzazione aziendale e definizione di un piano d'azione per colmare il divario di genere e soddisfare i requisiti specifici per ottenere la Certificazione, sia nel supporto alla Certificazione vera e propria attraverso il rimborso delle spese sostenute dalla società che hanno ottenuto la Certificazione della parità di genere.

## 6.6. L'evoluzione normativa della parità di genere in Italia

### 6.6.1. Costituzione e pronunce della Corte Costituzionale

La Strategia italiana, con gli obiettivi sopra delineati, si innesta nel solco di un cammino nazionale verso il raggiungimento della parità di genere embrionalmente avviato già con la nascita della Repubblica. **Il patto repubblicano**, difatti, **è fondato in primo luogo sull'eguaglianza dei cittadini** "senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali", con l'obiettivo espresso di "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese" (art. 3 Costituzione italiana).

La Carta costituzionale ha calato i principi suddetti nella propria impalcatura, modellando sul principio di eguaglianza la regolamentazione costituzionale della famiglia, del lavoro, dell'amministrazione della *res publica* e imponendo, pertanto, la progressiva riforma di tutte le disposizioni precedentemente impregnate dell'impostazione normativa prerепubblicana, specchio di una società caratterizzata da profondo divario fra i generi.

Ciononostante, il termine "pari opportunità" è stato introdotto nella Carta costituzionale solo con la legge costituzionale 30 maggio 2003, che ha aggiunto all'art. 51, relativo all'accesso alle cariche pubbliche, il secondo capoverso: "A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le **pari opportunità** tra donne e uomini".

## 6.6.2. Lo sviluppo normativo

L'impegno fattivo del legislatore verso la realizzazione della parità fra i generi si è espresso con particolare intensità negli anni della riforma del diritto di famiglia e del lavoro.

Il primo segnale della nuova volontà legislativa è giunto con la legge n. 405/1963, di ratifica ed esecuzione della Convenzione Internazionale di Ginevra del 25 giugno 1958, che ha riconosciuto alle donne il diritto di accedere a tutte le cariche, le professioni e gli impieghi pubblici, compresa la magistratura, senza limitazioni di carriera o di funzioni.

Nel decennio successivo, il legislatore ha emanato importanti provvedimenti normativi che hanno modificato profondamente il tessuto sociale. Fra questi, rilevano in particolare l'abolizione, negli anni '60, delle "clausole di nubilitato" nei contratti di lavoro, la promulgazione della legge sul divorzio del 1970, la riforma del diritto di famiglia del 1975, la legge in materia di parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro del 1977, e la legge sulla tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza del 1978.

Le riforme suddette sono state seguite, fra gli anni '80 e '90, da una serie di provvedimenti volti a modificare l'assetto nazionale anche sotto il profilo organizzativo. Nel 1983 è stato infatti istituito il Comitato Nazionale di Parità, nel 1984 la Commissione di Pari Opportunità e, successivamente, nel 1996 il Ministero per le Pari Opportunità, seguito dal Dipartimento delle Pari Opportunità presso la Presidenza del Consiglio. Negli stessi anni, ha inizio l'istituzione dei Comitati per le Pari Opportunità, organismi chiamati ad analizzare lo stato dell'arte in materia di parità all'interno di specifici ambiti operativi e a individuare le opportune azioni positive per l'esplicazione di interventi puntuali volti alla risoluzione di situazioni critiche in tali ambiti.

Gli anni '90 si sono aperti, inoltre, con la promulgazione della legge 125/1991, oggi confluita nel Codice delle pari opportunità, che ha introdotto nel nostro ordinamento il concetto di "azione positiva", modellata sulle *affirmative actions* del sistema statunitense: si tratta di misure funzionali volte a "rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono la realizzazione di pari opportunità".

### 6.6.3. Il Codice delle pari opportunità

Nonostante le grandi riforme degli anni '60, '70 e '90 mancava ancora, nel panorama giuridico nazionale, una legge sistemica della materia.

**Con il d.lgs. 11 aprile 2006 n.198 è promulgato il Codice delle pari opportunità**, testo di riferimento che ha riunito e coordinato le disposizioni in materia di prevenzione ed eliminazione delle discriminazioni, contenente altresì la normativa relativa ai cosiddetti “organismi di parità”.

Nel Codice delle pari opportunità, il legislatore ha fatto confluire la legge 125/1991 sulle azioni positive, la legge 53/2000 recante le “disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità” e i decreti legislativi n. 215 e 216 del 2003, emanati in attuazione delle direttive 2000/43 e 2000/78 CE, rispettivamente in materia di parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica e di parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

#### La discriminazione diretta e indiretta sul lavoro

Il Codice delle pari opportunità rappresenta la norma per eccellenza in materia di parità di genere.

Particolarmente rilevante è il **Libro III del Codice**, recante la disciplina della parità tra uomo e donna nei rapporti economici e le pari opportunità nel mondo del lavoro. Il Libro III individua, innanzitutto, la **definizione di discriminazione sul lavoro**: mutuando tale definizione dalla già citata legge 125/91, l'art. 25 del Codice distingue una forma di “discriminazione diretta” e una forma di “discriminazione indiretta”.

La **discriminazione diretta** si concreta in disposizioni, regole, prassi, atti, accordi o condotte vere e proprie che producano un effetto pregiudizievole discriminando le candidate e i candidati, in fase di selezione del personale, le lavoratrici o i lavoratori in ragione del loro sesso e, comunque, determinano un trattamento meno favorevole di un/una lavoratore/lavoratrice rispetto a quello di un'altra o un altro in situazione analoga.

La **discriminazione indiretta** si verifica, invece, laddove una disposizione, una prassi, un atto, un patto o un comportamento siano apparentemente neutri, ma comunque idonei a creare per i candidati in fase di selezione, e per i lavoratori di un determinato sesso, una posizione di particolare svantaggio rispetto ai candidati e ai lavoratori dell'altro sesso. Nell'alveo della discriminazione indiretta sono ricompresi anche i provvedimenti e gli atti di natura organizzativa o incidenti sull'orario di lavoro, salvo che riguardino requisiti essenziali allo svolgimento dell'attività lavorativa, purché l'obiettivo sia legittimo e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari.

#### Le condotte discriminatorie vietate

I successivi articoli da 27 a 30 individuano alcuni comportamenti che il datore di lavoro è tenuto a non porre in essere poiché idonei a dar vita a forme di discriminazione. Fra questi, ricordiamo:

- il divieto di porre in essere qualsiasi discriminazione per quanto riguarda l'**accesso al lavoro**, in qualsiasi forma di lavoro e di contratto, compresi i criteri di selezione e le condizioni di assunzione,

ad esempio, attraverso il riferimento allo stato matrimoniale o di famiglia o di gravidanza, nonché di maternità o paternità, anche adottive; o anche attraverso meccanismi di preselezione indichino come requisito professionale l'appartenenza all'uno o all'altro sesso;

- il divieto di porre in essere qualsiasi discriminazione, diretta e indiretta, concernente un qualunque aspetto o condizione delle **retribuzioni**, per quanto riguarda uno stesso lavoro o un lavoro al quale è attribuito un valore uguale;
- il divieto di **licenziamento** della lavoratrice per causa di matrimonio;
- il divieto di discriminazione fra uomini e donne per quanto riguarda l'**attribuzione delle qualifiche**, delle mansioni e la **progressione** nella carriera.

## 6.6.4. La legge 5 novembre 2021 n. 162

La legge 5 novembre 2021 n. 162 è entrata in vigore il 3 dicembre 2021 ha apportato alcune importanti modifiche al Codice delle pari opportunità.

Le novità principali della riforma hanno coinvolto tre macroaree: (i) la definizione di discriminazione diretta e indiretta sui luoghi di lavoro; (ii) il rapporto biennale sulla situazione del personale; (iii) la Certificazione della parità di genere e le relative premialità/benefici fiscali.

### Le modifiche alla nozione di discriminazione diretta e indiretta

L'art. 2 della legge interviene invece sulla nozione di discriminazione di cui all'art. 25 del Codice delle pari opportunità estendendo il campo di applicazione del divieto di discriminazione anche "ai criteri di selezione" delle candidate e dei candidati sia nelle fasi precedenti la costituzione del rapporto di lavoro (c. 1) e a tutti i "comportamenti" potenzialmente discriminatori con ciò intendendosi anche "quelli di natura organizzativa o incidenti sull'orario di lavoro" (c. 2).

Di maggiore impatto è la modifica apportata al nuovo art. 2-bis della legge 162/2021, che amplia la definizione di discriminazione includendovi "ogni trattamento o modifica dell'organizzazione delle condizioni e dei tempi di lavoro che, in ragione del sesso, dell'età anagrafica, delle esigenze di cura personale o familiare, dello stato di gravidanza nonché di maternità o paternità, anche adottive [...]" pone o può porre il lavoratore/la lavoratrice in una condizione di sfavore. La norma novellata attribuisce più ampia rilevanza alle questioni attinenti alle esigenze "di cura personale e familiare", oltre quelle genitoriali, in modo coerente con l'art. 37 della Costituzione, l'art. 33 della Carta europea dei diritti fondamentali e con la recente direttiva europea n. 19/1158 sul *work-life balance*.

I presupposti che rendono discriminatorie le modifiche organizzative e gli orari di lavoro sono individuati in modo analitico dal nuovo art. 25, c. 2-bis del Codice delle pari opportunità – come da ultimo novellato – e devono consistere in almeno una delle seguenti condizioni:

1. porre i lavoratori/lavoratrici in una condizione di svantaggio rispetto alla generalità dei lavoratori;
2. limitare le opportunità di partecipazione alla vita e alle scelte aziendali;

### 3. limitare l'accesso ai meccanismi di avanzamento e progressione di carriera.

L'innovazione legislativa è ricca di implicazioni. Le modifiche normative attinenti alla nozione di discriminazione, tanto diretta quanto indiretta, sono infatti di immediata applicazione permettendo di sottoporre al vaglio del giudice decisioni inerenti all'organizzazione aziendale quali trasferimenti individuali, modifiche degli orari, introduzione del lavoro a turni, lavoro straordinario.

## Il Rapporto biennale sulla situazione del personale

L'art. 3 della legge 162/2021 ha modificato l'art 46 del Codice delle pari opportunità in materia di Rapporto sulla situazione del personale, strumento cruciale per individuare situazioni di diseguaglianza sul luogo di lavoro fornendo la fotografia della situazione occupazionale dell'impresa con riferimento al numero di lavoratori/lavoratrici occupati/e o di nuova assunzione distinti per sesso, qualifiche ed eventuali differenze retributive.

La norma estende l'obbligo di redigere il Rapporto a tutte le aziende pubbliche e private che impiegano oltre **cinquanta dipendenti** (in luogo della previgente soglia dei/delle cento dipendenti) e ne ammette la redazione anche alle imprese più piccole su base volontaria. Il Rapporto deve essere redatto con **cadenza biennale** e inviato, entro il 30 aprile dell'anno successivo alla scadenza di ciascun biennio, alla consigliera e al consigliere regionale di parità che, a loro volta, ne danno trasmissione (i) alle sedi territoriali dell'Ispettorato nazionale del lavoro; (ii) alla consigliera o al consigliere nazionale di parità; (iii) al Ministero del lavoro e delle politiche sociali; (iv) al Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri; (v) all'Istituto nazionale di statistica (ISTAT); e (vi) al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL). L'elenco delle aziende che hanno trasmesso il Rapporto e l'elenco di quelle che non lo hanno trasmesso è pubblicato dal Ministero del Lavoro, in un'apposita sezione del proprio sito internet istituzionale.

Il carattere innovativo della riforma attinente al Rapporto biennale sulla situazione del personale non si è limitato alla soglia dimensionale delle aziende obbligate – sull'esempio francese – bensì, ha inciso sulla maggiore specificità dei dati da trasmettere. Il Rapporto deve essere redatto in modalità esclusivamente telematica – attraverso la compilazione di un modello pubblicato nel sito internet istituzionale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e trasmesso alle rappresentanze sindacali aziendali<sup>42</sup> – indicando:

- 1 Il numero dei lavoratori occupati di sesso femminile e maschile
- 2 Il numero dei lavoratori di sesso femminile eventualmente in stato di gravidanza
- 3 Il numero dei lavoratori di sesso femminile e maschile eventualmente assunti nel corso dell'anno

42 Si veda qui: <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/parita-e-pari-opportunita/Documents/Allegato-A-DM-rapporti-biennali-2022.pdf>

4	Le differenze tra le retribuzioni iniziali dei lavoratori di ciascun sesso
5	L'inquadramento contrattuale e la funzione svolta da ciascun lavoratore, anche con riferimento alla distribuzione tra contratti a tempo pieno e a tempo parziale
6	L'importo della retribuzione complessiva corrisposta e l'indicazione delle componenti accessorie del salario
7	Le indennità, anche collegate al risultato, i bonus e ogni altro beneficio in natura ovvero di qualsiasi altra erogazione
8	Le informazioni e dati sui processi di selezione in fase di assunzione e sui processi di reclutamento
9	Le informazioni e dati sulle procedure utilizzate per l'accesso alla qualificazione professionale e alla formazione manageriale
10	Le informazioni e dati sugli strumenti e sulle misure resi disponibili per promuovere la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro
11	Informazioni e dati sulla presenza di politiche aziendali a garanzia di un ambiente di lavoro inclusivo e rispettoso e sui criteri adottati per le progressioni di carriera

In caso di mancata trasmissione del Rapporto nei termini prescritti, la Direzione regionale del lavoro invita le aziende inadempienti a provvedere entro 60 giorni, decorsi inutilmente i quali le aziende incorrono nel rischio di una sanzione amministrativa da 515 a 2.580 euro. Qualora l'inottemperanza si protragga per oltre dodici mesi, è disposta la sospensione per un anno dei benefici contributivi eventualmente goduti dall'azienda. Diversamente, qualora l'Ispettorato nazionale del lavoro accerti che il Rapporto è mendace o incompleto, è prevista una sanzione amministrativa pecuniaria da 1.000 a 5.000 euro.

## Equilibrio di genere negli organi delle società pubbliche

L'art. 6 della legge n. 162/2021 estende anche alle società costituite in Italia, controllate da pubbliche amministrazioni ai sensi dell'articolo 2359, commi 1° e 2° del cod civ, non quotate in mercati regolamentati, viene esteso l'obbligo derivante dal comma n. 1-ter, art. 147-ter, d.lgs. n. 58 del 24 febbraio 1998 (TU delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria), in cui viene previsto che lo statuto societario debba prevedere il riparto degli amministratori seguendo criteri che assicurino l'**equilibrio tra i generi**. Il genere meno rappresentato deve ottenere **almeno 2/5 degli amministratori eletti**; tale regola dovrà essere applicata per 6 mandati consecutivi, pena la diffida da parte della Consob.

In caso di inottemperanza alla diffida, la Consob applica una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 100.000 a euro 1.000.000 e fissa un nuovo termine di 3 mesi a adempiere; in mancanza, i componenti eletti decadono dalla carica.

## La Certificazione di parità di genere

L'art. 46-bis del Codice delle pari opportunità come modificato e integrato dalla legge 162/2021 ha introdotto, sulla scorta delle previsioni del PNRR, un sistema unitario di valutazione e misurazione del rispetto della parità di genere nei luoghi di lavoro. Tale sistema ha visto la sua piena concretizzazione nell'introduzione, a decorrere dal 1° gennaio 2022, della **Certificazione di parità di genere**, una certificazione su base volontaria con ha l'obiettivo di misurare le azioni e le politiche adottate dai/dalle datori/datrici di lavoro per ridurre il divario di genere e consentirà alle aziende di attestare la conformità dell'organizzazione di impresa ai principi di parità tra i generi, in punto di retribuzione e condizioni di carriera.

L'introduzione della procedura di Certificazione, secondo l'art. 46-bis è svincolata da limiti dimensionali<sup>43</sup> e si pone, pertanto, quale misura complementare anche alla previsione circa la redazione volontaria del "rapporto sulla situazione del personale" da parte delle imprese sotto la soglia di 50 dipendenti (art. 46, c.1-bis). Il presupposto della Certificazione è costituito dall'attuazione di *policy* aziendali intese a promuovere la **parità retributiva**, le opportunità di progressione di carriera delle lavoratrici, nonché la conciliazione tra tempi di vita e di lavoro, anche con riguardo ai "lavoratori di sesso femminile in gravidanza" e più in generale alla gestione delle differenze di genere all'interno dell'organizzazione d'impresa.

La Certificazione permette alle aziende virtuose di accedere a vantaggi contributivi e altri istituti di premialità relativi ai bandi di gara per fondi europei o per l'aggiudicazione degli appalti, come già previsto per i fondi connessi ai PNRR.

### 6.6.5. La Certificazione di parità di genere

Come ogni certificazione, anche la Certificazione di parità di genere ha necessitato un passaggio dalla lettera della norma al contesto operativo avvenuto con l'approvazione della prassi di riferimento UNI 125:2022. La prassi di riferimento UNI/PdR 125:2022 non è una norma nazionale, ma è un documento pubblicato da UNI, ai sensi del regolamento UE n.1025/2012, che riflette gli esiti del confronto svoltosi nell'ambito del Tavolo di lavoro sulla Certificazione di genere delle imprese previsto dal PNRR Missione 5, coordinato dal Dipartimento per le pari opportunità e a cui hanno partecipato il Dipartimento per le politiche della famiglia, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Ministero dello Sviluppo Economico e la Consigliera nazionale di parità.

La UNI/PdR è stata elaborata con linguaggio neutro rispetto al genere ed è entrata in vigore il 16 marzo 2022.

#### La UNI/PdR 125:2022: Aree e KPI

Con la UNI/PdR sono state definite le linee guida sul sistema di gestione aziendale necessarie a garantire

---

<sup>43</sup> Si veda "La UNI/PdR 125:2022: Aree e KPI"

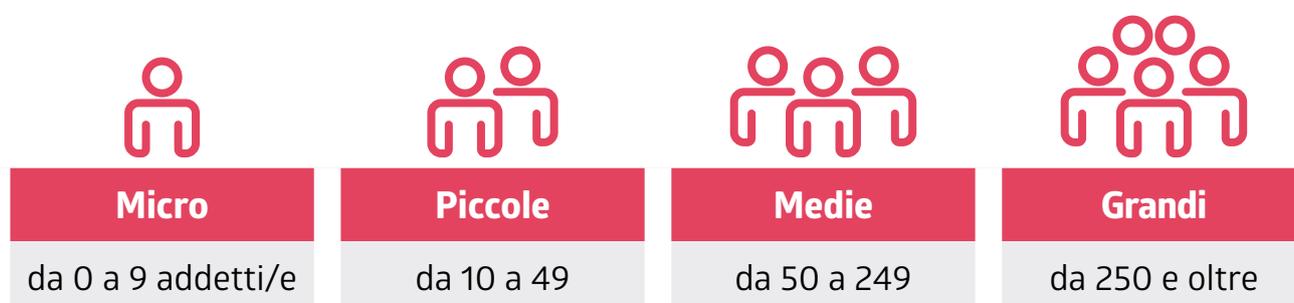
il rispetto minimo delle pari opportunità in azienda, nonché è stato definito lo schema per misurare, rendicontare e valutare i dati relativi alle differenze di genere nelle organizzazioni attraverso la strutturazione e adozione di un insieme di **indicatori prestazionali (KPI)** inerenti alle politiche di parità di genere nelle organizzazioni.

L'obiettivo ultimo della Certificazione e della PdR che la codifica è quello di **individuare** le area di criticità, **definire gli interventi correttivi** da attuare e **colmare il divario** di genere esistente incorporando il nuovo paradigma relativo alla parità di genere nel DNA delle organizzazioni e **produrre un cambiamento sostenibile e durevole** nel tempo.

La possibilità di accedere alla Certificazione di parità di genere è aperta a tutte le imprese. La UNI/PdR si rivolge tanto alle imprese con meno di 9 dipendenti (c.d. microimprese) che alle grandi imprese e/o ai grossi gruppi societari con più di 250 lavoratori/lavoratrici. La PdR 125:2022 non si applica alle partite IVA che non hanno dipendenti o addetti/e.

Al fine di assicurare l'opportuna coerenza con le diverse realtà organizzative che rappresentano il Sistema Paese inteso quale intero apparato economico-produttivo della nazione, i KPI sono applicati secondo un **principio di proporzionalità** che ne definisce un'applicazione proporzionale e graduale in ragione del profilo dimensionale dell'organizzazione considerata quale sintesi della differente articolazione e complessità organizzativa.

In coerenza con la tassonomia Istat, sono state identificate 4 fasce o cluster attraverso cui classificare le organizzazioni (private, pubbliche, enti, ecc.):



A fronte della classificazione in una delle quattro fasce, viene definito il set di indicatori considerati i presidi target in tema di diversità coerenti alla dimensione dell'organizzazione. Sono previste semplificazioni per le organizzazioni appartenenti alla fascia 1 (microimprese) e alla fascia 2 (piccole imprese/organizzazioni).

Gli indicatori (KPI) sono di natura **quantitativa** e **qualitativa**. Gli indicatori di natura qualitativa sono misurati in termini di presenza o non presenza, mentre gli indicatori di natura quantitativa sono misurati in termini di delta % rispetto a un valore interno aziendale o al valore medio di riferimento nazionale o del tipo di attività economica individuato sulla base del codice ATECO di appartenenza.

Ogni singolo indicatore è associato a un punteggio il cui raggiungimento o meno viene ponderato per il peso dell'area di appartenenza.

I KPI elaborati in materia di parità di genere sono divisi in 6 aree:

<b>1</b>	Cultura e strategia
<b>2</b>	Governance
<b>3</b>	Processi HR
<b>4</b>	Opportunità di crescita in azienda e di progressione di carriera
<b>5</b>	Equità remunerativa per genere
<b>6</b>	Tutela della genitorialità e conciliazione dei tempi di vita e di lavoro

Ogni area è contraddistinta da un peso % che contribuisce alla misurazione dello status dell'organizzazione e rispetto al quale sono misurati gli stati di avanzamento nel corso del tempo.

L'area relativa a **cultura e strategia** è volta a misurare che i principi e gli obiettivi di inclusione, parità di genere e attenzione alla *gender diversity* dell'organizzazione siano coerenti con la sua visione, le finalità e i valori che caratterizzano l'ambiente di lavoro. Il peso dell'area rispetto alla valutazione complessiva è pari al 15%.

L'area relativa alla **governance** è volta a misurare il grado di maturità del modello di governance adottato dall'organizzazione al fine di definire gli adeguati presidi organizzativi e la presenza del genere di minoranza negli organi di indirizzo e controllo, nonché la presenza di processi volti a identificare e porre rimedio a qualsiasi evento di non inclusione. Il peso dell'area rispetto alla valutazione complessiva è pari al 15%.

L'area dedicata ai **processi HR** è volta a misurare il grado di maturità dei principali processi in ambito di gestione e tutela delle risorse umane, considerati in relazione ai diversi stadi che caratterizzano il ciclo di vita di una risorsa nell'organizzazione e che si dovrebbero basare su principi di inclusione e rispetto delle diversità. Il peso dell'area rispetto alla valutazione complessiva è pari al 10%.

L'area dedicata alle **opportunità di crescita ed inclusione delle donne in azienda** è volta a misurare il grado di maturità delle organizzazioni in relazione all'accesso neutrale dei generi ai percorsi di carriera e di crescita interni e la relativa accelerazione. Il peso dell'area rispetto alla valutazione complessiva è pari al 20%.

L'area concernente l'**equità remunerativa per genere** è volta a misurare il grado di maturità delle organizzazioni in relazione al differenziale retributivo in logica di *total reward* comprendente quindi anche compensi non monetari quali sistemi di *welfare* e *well-being*. Il peso dell'area rispetto alla valutazione complessiva è pari al 20%.

Infine, l'area dedicata alla **tutela della genitorialità e conciliazione vita-lavoro** è volta a misurare il grado di maturità delle organizzazioni in relazione alla presenza di politiche a sostegno della genitorialità nelle diverse forme e l'adozione di procedure che facilitino e supportino la presenza anche di donne con figli e figlie in età prescolare. Il peso dell'area rispetto alla valutazione complessiva è pari al 20%.

## I vantaggi della Certificazione di parità di genere: esonero contributivo

Il 28 novembre 2022 è stato pubblicato il decreto n. 349, adottato il 20 ottobre 2022 dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con i Ministri per le Pari Opportunità e la Famiglia e dell'Economia e delle Finanze. Il provvedimento attua quanto previsto dall'art. 5, legge n. 162/2021 che ha introdotto la Certificazione di parità di genere sul luogo di lavoro stabilendo esoneri contributivi in favore delle aziende del settore privato che abbiano conseguito la Certificazione di parità di genere.

L'INPS autorizza i datori di lavoro alla fruizione dell'**esonero nella misura dell'1% dal versamento dei complessivi contributi previdenziali** a carico del datore di lavoro, fermo restando il limite massimo di 50.000 euro annui. Il beneficio, parametrato su base mensile, è fruito dai datori di lavoro in riduzione dei contributi previdenziali a loro carico e in relazione alle mensilità di validità della Certificazione della parità di genere.

La fruizione dell'esonero contributivo è subordinata:

- al rispetto dei principi generali per la fruizione dei benefici contributivi (in particolare: possesso, da parte del datore di lavoro, del DURC);
- all'assenza di provvedimenti di sospensione dei benefici contributivi adottati dall'Ispettorato nazionale del lavoro (per il caso di mancato invio del rapporto sulla situazione del personale nei termini prescritti).

In caso di revoca della Certificazione le imprese interessate sono tenute a darne tempestiva comunicazione all'Inps e al Dipartimento per le pari opportunità. Nel caso in cui i datori di lavoro abbiano beneficiato indebitamente dell'esonero contributivo sono tenuti a versare i contributi dovuti, nonché a pagare le sanzioni previste dalle vigenti disposizioni di legge in materia (resta salva l'eventuale responsabilità penale ove il fatto costituisca reato).

Non potranno, invece, beneficiare dell'esonero contributivo derivante dalla Certificazione (oltre alle aziende che non siano in regola con gli adempimenti contributivi e giuslavoristici di cui ai punti a. e b. che precedono) le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, c 2, del d.lgs. 165/2001.

Il decreto prevede altresì che ulteriori interventi finalizzati alla promozione della parità salariale di genere, delle pari opportunità sui luoghi di lavoro e della partecipazione delle donne al mercato del lavoro siano realizzati - nel limite di 2 milioni di euro annui - dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in collaborazione con l'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP) e in accordo con il Dipartimento per le Pari Opportunità che ne assicurerà la coerenza rispetto al Piano strategico nazionale per la parità di genere.

## I vantaggi della Certificazione di parità di genere: premialità

Alle aziende che siano in possesso della Certificazione della parità di genere è riconosciuto un **punteggio premiale** per la valutazione, da parte di autorità titolari di fondi europei nazionali e regionali, di proposte progettuali ai fini della concessione di aiuti di Stato a cofinanziamento degli investimenti sostenuti.

Le amministrazioni aggiudicatrici indicano nei bandi di gara, negli avvisi o negli inviti relativi alle procedure, i criteri premiali che intendono applicare alla valutazione dell'offerta in relazione al possesso della Certificazione della parità di genere.

## 6.6.6. Le modifiche al codice degli appalti

L'art. 34 d.l. 36/2022 convertito in legge 29 giugno 2022 n. 79 concernente il "Rafforzamento del sistema di parità di genere" introduce alcune importanti modifiche al codice degli appalti (d.lgs. 50/2'16 e successive modificazioni e integrazioni) nell'ottica di prediligere e avvantaggiare, nei rapporti con la PA, le imprese più virtuose in materia di inclusione e parità di genere.

Le modifiche apportate riguardano, in primo luogo, il sistema delle garanzie disciplinato dall'art. 93, del codice degli appalti. La procedura di partecipazione, di norma, prevede l'inserimento di una garanzia provvisoria. Per le (sole) procedure relative a servizi e forniture, la Certificazione della parità di genere è stata inserita tra le certificazioni che, ai sensi del già citato art. 93, c. 7 del codice appalti, consentono di fruire di un immediato beneficio: la **riduzione del 30%** dell'importo di tale garanzia. In sostanza, la Certificazione viene equiparata al rating di legalità, rating d'impresa o attestazione 231/2001.

Viene, altresì, modificata la disciplina dei **criteri di aggiudicazione** di un appalto pubblico. Il comma 13 introdotto dalla legge 157/2019 prevedeva già la possibilità per le stazioni appaltanti di prevedere nei bandi, avvisi o inviti, criteri premiali dell'offerta consistenti nel riconoscimento di un **maggiore punteggio**. La recente modifica dell'art. 95, c. 3 del codice degli appalti estende ora tale criterio premiale dell'offerta a chi adotti politiche tese al raggiungimento della parità di genere (comprovata dal possesso della relativa Certificazione), e riconosciuto dalle amministrazioni aggiudicatrici attraverso specifica indicazione. Il criterio premiale è valido per tutte le procedure, non solo quelle per servizi e forniture.

Infine, l'art. 47 del d.l. 31 maggio 2021 n. 77, convertito con la legge 29 luglio 2021, n. 108, definisce apposite linee guida che indicano **misure premiali** e modelli di clausole da inserire nei bandi relativi ai contratti pubblici finanziati con le risorse del PNRR e del PNC per perseguire gli obiettivi di parità previsti dal PNRR, esplicitando così le diverse tipologie di criteri che possono essere utilizzati dalle amministrazioni e dalle stazioni appaltanti.

Alcune misure sono direttamente applicabili (non necessitano di inserimento nel bando anche se consigliato): (i) l'aver redatto e trasmesso, a pena di esclusione dalla procedura di aggiudicazione, del rapporto sulla situazione del personale; (ii) l'obbligo, assunto successivamente alla stipulazione del contratto con la stazione appaltante, di elaborare una relazione sulla situazione di genere (tra 15 e 50 dipendenti), pena l'applicazione di penali e l'impossibilità di partecipare per 12 mesi a ulteriori procedure di affidamento afferenti finanziamenti PNRR o PNC; (iii) l'assunzione dell'obbligo di assicurare, in caso di aggiudicazione del contratto, una quota pari ad almeno il 30% delle assunzioni necessarie all'occupazione giovanile e a quella femminile.

Altre misure necessitano di specifica menzione nell'offerta di partecipazione al bando e, ove presenti, possono attribuire punteggio aggiuntivo, quali, in particolare, la previsione di strumenti che possano migliorare la conciliazione delle esigenze di vita e lavoro per i dipendenti (asili nido aziendali e congedi parentali, flessibilità oraria, smart working, nuovi modelli di organizzazione del lavoro, adesione a network territoriali per la parità, implementazione di una figura aziendale per le politiche antidiscriminatorie, sportello informativo, benefit assistenziali rivolti non solo all'infanzia, ma anche alla cura di anziani/disabili non autosufficienti).

## 6.7. ESG e Certificazione di parità di genere

### 6.7.1. PdR UNI 125:2022 e Dichiarazioni Non Finanziarie (DNF)

La parità di genere rientra – come abbiamo visto<sup>44</sup> - in un più ampio contesto volto a riequilibrare e ridurre i divari sociali e produrre, sul lungo periodo, uno sviluppo sostenibile (sul solco tracciato dai 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'Agenda ONU 2030)<sup>45</sup>.

Se finora le valutazioni di analisti e investitori in materia di sviluppo sostenibile si erano concentrate solo verso obiettivi di sostenibilità climatica e ambientale, più recentemente si è sviluppata una crescente richiesta di **investimenti con obiettivi di sostenibilità sociale**, quali la valorizzazione dei talenti, la lotta alla corruzione e la parità di genere<sup>46</sup>. Negli ultimi anni sono cresciuti anche gli investimenti effettuati attraverso strategie che incorporano l'analisi di genere in quella più tradizionale di tipo finanziario e, nonostante la scarsa disponibilità di dati, molte analisi empiriche trovano anche una relazione positiva tra le performance finanziarie e l'equilibrio di genere (Morgan Stanley, 2016; Credit Suisse, 2019; McKinsey&Company, 2020)<sup>47</sup>.

Se si analizzano i KPI in materia di parità di genere delineati dalla norma PdR UNI 125:2022 con riferimento ai presidi di governance, alla gestione dei flussi informativi, alla comunicazione interna, esterna e ai rapporti con gli stakeholders, è immediato il paragone con il decreto legislativo 30 dicembre 2016, n. 254 (che applica in Italia la direttiva UE/2014/95 c.d. *non financial reporting directive*) che richiede agli enti di interesse pubblico di pubblicare le **Dichiarazioni Non Finanziarie (DNF)**, delle dichiarazioni sulla sostenibilità ambientale e sociale implementata dall'ente che descrivano, tra l'altro, il modello aziendale di gestione e organizzazione delle attività dell'impresa, dando conto anche degli "aspetti sociali e attinenti alla gestione del personale, incluse le azioni poste in essere per garantire la parità di genere".

La normativa vigente non impone l'adozione di uno specifico standard per redigere le DNF ma richiede comunque la pubblicazione di informazioni in base a quanto previsto dalla metodologia adottata, sia che l'impresa scelga di pubblicare le DNF separatamente sia che queste siano integrate, insieme agli altri temi di sostenibilità, all'interno del bilancio contabile. A prescindere dal metodo prescelto, nella quasi totalità dei casi, i principi definiti dal **Global Reporting Initiative (GRI)**<sup>48</sup> rappresentano il punto di riferimento fondamentale per redigere le DNF. In particolare, per quanto concerne gli standard adottati per la trattazione della D&I, i due principi GRI di riferimento in tema di genere sono il GRI 103 (1, 2 e 3) e il GRI 405 (1). Il **primo** enuncia indicazioni generali per garantire ai fruitori delle DNF la comprensione della modalità

44 Si veda § 6.2 "Riduzione delle ineguaglianze e Agenda Onu 2030".

45 Si veda Cap. 1

46 Questioni di economia e finanza (*Occasional Paper*) - *La diversità di genere nelle dichiarazioni non finanziarie delle banche italiane* - di Emanuela Atripaldi, Nicole Gila, Alessia Musco e Ulrike Sauerwald.

47 Questioni di economia e finanza (*Occasional Paper*) - *La diversità di genere nelle dichiarazioni non finanziarie delle banche italiane* - di Emanuela Atripaldi, Nicole Gila, Alessia Musco e Ulrike Sauerwald.

48 Si veda la guida di *LCA Law & Sustainability*, prima edizione

di gestione dei temi materiali, inclusa la D&I, e dei loro impatti sull'organizzazione; il **secondo** richiede informazioni specifiche sulla D&I, anche in relazione ai vincoli e alle opportunità che il contesto giuridico ed economico pone al raggiungimento dell'uguaglianza di genere.

Gli standard GRI prevedono anche un'ampia rendicontazione sia di natura qualitativa che quantitativa sul genere – proprio come i KPI della PdR UNI 125:2022 – che impone alle imprese uno sforzo di analisi interna per fornire informazioni su compagine dei dipendenti (GRI 102), *turnover*, nuove assunzioni e congedi parentali (GRI 401), formazione e valutazione periodica delle performance e dello sviluppo professionale (GRI 404), retribuzione e rapporto dello stipendio base delle donne rispetto agli uomini (GRI 405) ma anche composizione del massimo organo di governo e relativi comitati (GRI 102 – 22) e così via. Tutti dati e informazioni che sono richieste anche nella valutazione dei *Key Performance Indicator* della PdR UNI 105:2022.

Le analogie tra gli assetti aziendali presi in considerazione nelle DNF e quelli analizzati nel processo di ottenimento della Certificazione di parità di genere sono molteplici, non solo negli standard GRI e nei KPI ma anche dal punto di vista metodologico: tanto nelle DNF quanto nella Certificazione, la rilevanza dei temi di genere all'interno dell'organizzazione è specificatamente individuata attraverso un punteggio quantitativo o una valutazione qualitativa a seconda dei casi, così come in entrambi i casi, si analizzano tanto gli impegni dichiarati quanto l'adozione di iniziative particolari; e ancora, sia il d.lgs. 254/2016 sia la PdR UNI 125:2022, richiedono che siano definite gli obiettivi strategici di miglioramento e i relativi strumenti di monitoraggio, e che vengano descritti, oltre ai principali rischi, anche le modalità di gestione degli stessi.

L'assonanza tra le prescrizioni della PdR UNI 125:2022 e le indicazioni del d.lgs. 254/2016 (così come con altre normative) evidenzia allora la possibilità di far confluire le politiche di promozione e gestione della parità di genere nella più generale strategia di sviluppo della sostenibilità e delle tematiche ESG nell'attività di impresa. Il profondo cambiamento culturale e sociale degli ultimi impone alle imprese una riflessione necessaria sulle strategie ESG sia per fronteggiare le sfide del nuovo contesto globale, sia per cogliere le opportunità derivanti da una crescente attenzione verso gli investimenti sostenibili<sup>49</sup>.

La Certificazione di parità di genere prevista dalla PdR UNI 125:2022 comporta un'analisi profonda dell'organizzazione e della gestione aziendale ma può di fatto rappresentare un'occasione di aggiornamento dell'organizzazione interna se concepita, in una prospettiva più olistica, quale tassello per l'implementazione dei temi della sostenibilità nella gestione dell'impresa.



Come accennato nel Capitolo 4, il 28 novembre 2022, il Consiglio europeo ha approvato in via definitiva la direttiva sul *Corporate Sustainability Reporting* confermando, quindi, l'impegno netto dell'Unione europea alla transizione verso un'**economia sostenibile**. La nuova direttiva contiene numerosi richiami al tema della parità di genere, ormai parte integrante delle strategie ESG, e prevede un *reporting* molto più dettagliato in termini di: (i) divario salariale tra uomini e donne (*gender pay gap*); (ii) politiche sulla composizione dell'organo consiliare, in stretto raccordo con il progetto legislativo che mira a raggiungere l'equilibrio di genere nei Consigli di Amministrazione delle grandi imprese quotate; (iii) parità di trattamento nell'ambiente di lavoro, formazione, sviluppo dei dipendenti, condizioni lavorative ed equilibrio tra la vita professionale e privata.

---

<sup>49</sup> Forum per la Finanza sostenibile, gli investimenti sostenibili e responsabili (*sustainable and responsible investment*, SRI).



# 7. Arte e Sostenibilità

Di Alessia Placchi e Pia De Negri

## 7.1. La maniera di agire

La parola “arte” deriva dal lemma latino *ars, artis* che significa “modo”, “maniera di agire”.

Nel mondo classico, l'artista era colui che conosceva il modo migliore, la maniera più corretta di portare a termine un'opera: impiegando un bagaglio di conoscenze tecniche acquisite attraverso l'esperienza e lo studio, l'artista imprimeva il suo crisma creativo sulle materie prime, trasformandole nell'opera finita.

Il significato originario della parola “arte” si presta, oggi, ad assumere nuova rilevanza. In un pianeta e una società sempre più fragili, i cui delicati equilibri sono minacciati dall'incalzante aumento delle temperature, dal sovrasfruttamento delle risorse naturali e dall'inasprimento dei divari e delle diseguaglianze territoriali, di genere e intergenerazionali, il ruolo dell'artista può essere ripensato e la sua accezione primigenia recuperata.

Questo capitolo si propone di indagare, innanzitutto, il rapporto fra arte e sostenibilità in senso stretto, nel tentativo di comprendere in che modo l'artista possa contribuire al perseguimento di comuni obiettivi di sostenibilità ambientale e sociale, contribuendo ad individuare quali siano le vie percorribili per ridurre sprechi e inquinamento nelle delicate fasi dell'imballaggio e del trasporto di opere d'arte e per comunicare una nuova *ars*, una nuova maniera di agire, improntata ad uno sviluppo sostenibile per il genere umano e per il Pianeta.

Recuperando il significato “sociale” del termine sostenibilità, il capitolo affronta altresì il tema dell'accessibilità dell'arte, trattando dapprima delle soluzioni giuridiche atte a consentire al maggior numero di persone di fruire delle collezioni d'arte di proprietà dei privati, e poi della nuova frontiera della condivisione rappresentata dagli NFT, simbolo e simulacro dell'arte nell'epoca dell'immaterialità.

## 7.2. Economia circolare e arte sostenibile. Gli scarti come elemento base del processo creativo

Per descrivere il rapporto tra arte e sostenibilità non si può prescindere da una riflessione sul concetto di economia circolare, le cui prime applicazioni pratiche ai sistemi economici moderni risalgono alla fine degli anni '60.

Nel 1966, Kenneth Boulding scriveva che la principale differenza fra l'economia del presente e l'economia del futuro risiederà nel differente approccio alla gestione delle risorse. Mentre il successo dell'economia dell'allora presente era misurato in relazione alla mole produttiva realizzata attraverso l'allocazione efficiente di risorse scarse, il successo dell'economia del futuro consterà nella conservazione di tali risorse scarse, la cui trasformazione in prodotti finiti destinati al consumo costituirà uno stato transitorio, prodromico alla riconversione: **una volta consumato, il prodotto dovrà tornare ad essere risorsa.**

Il sistema dell'economia circolare, pertanto, è incardinato sull'assunto fondamentale per cui la risorsa naturale scarsa, passata attraverso il ciclo produttivo e trasformata in prodotto, al termine del consumo dev'essere riciclata e ritornare risorsa affinché il ciclo possa ripartire, secondo criteri di autoalimentazione e rigenerazione costante.

Poiché nessun modello economico è perfetto, tuttavia, anche il sistema circolare è destinato a produrre scarti: prodotti finiti la cui riconversione produttiva è impossibile o troppo costosa, risorse naturali depotenziate e inquinate, inidonee ad essere reintegrate nel ciclo. È rispetto a tali scarti che il ruolo dell'**artista sostenibile**, depositario di conoscenze tecniche e fucina d'intuizioni creative, può rivelarsi salvifico: conoscendo, come detto, il "modo migliore di fare le cose", l'artista può riuscire laddove l'industria fallisce, recuperando lo scarto.

Nella direzione suddetta sembrano muoversi numerose voci dell'arte contemporanea. Una menzione merita senz'altro Jane Perkins, premiata nel 2009 con il "People's Vote" all'Open Art Exhibitions per i ritratti di Nelson Mandela e della Regina Elisabetta realizzati utilizzando bottoni, posate di plastica, ganci per tende e altri materiali di scarto<sup>50</sup>.

Anche Claudy Jongstra, artista olandese, realizza installazioni a partire da scarti tessili e feltro di lana grezzo, impiegando per la colorazione pigmenti naturali puri estratti da scarti alimentari, bacche e fiori, secondo procedimenti di estrazione del colore noti già a Vermeer e ad altri pittori della tradizione fiamminga<sup>51</sup>.

Naturalmente il riutilizzo di materiali di scarto o la scelta di materie prime povere ed eco-compatibili è solo una delle possibili estrinsecazioni dell'arte sostenibile. A fronte della sfida più grande del nostro millennio, quella del cambiamento climatico, vari artisti hanno offerto delle soluzioni artistiche, e persino "ingegneristiche", per contrastare tale fenomeno: si pensi ai *murales* antimog che, oltre a rendere più piacevole l'ambiente urbano dal punto di vista estetico, ne migliorano la vivibilità.

## 7.3. Logistica e supply chain management. La movimentazione delle opere d'arte

Con i cambiamenti del mercato, la gestione della logistica e, ancor di più, il *supply chain management* si sono affermati come elementi chiave per il successo e per la competitività delle organizzazioni, svolgendo un ruolo cruciale anche in termini di impatto ambientale e sociale.

---

50 Per maggiori informazioni sull'artista: <https://janeperkins.co.uk/>

51 Per maggior informazioni sull'artista: <https://claudyjongstra.com/>

Il *supply chain management*, infatti, dà importanza alla gestione della rete di relazioni tra gli attori che rendono possibili i trasferimenti logistici lungo le filiere produttive – dall’approvvigionamento delle materie prime fino alla distribuzione dei prodotti sul mercato e al post-vendita – in modo integrato, coordinato e di valore. S’inserisce, inoltre, nell’attuale dibattito sull’economia circolare e sulla sua declinazione nell’ambito della *supply chain* circolare o a ciclo-chiuso, capace di combinare i processi di logistica diretta e quelli inversi di ritorno che interessano le attività di recupero dei prodotti (da restituire, riutilizzare, rilavorare, riciclare, ecc.) secondo un approccio sistemico.

Il profilo più critico nella realizzazione di una *supply chain* effettivamente sostenibile non consiste tanto nel selezionare soggetti che garantiscano singoli requisiti di sostenibilità in punti specifici della filiera, quanto piuttosto investire su una **sostenibilità multidimensionale, trasversale e integrata nell’ambito dell’intera rete di fornitura**, ponendo attenzione sia ai soggetti che agli oggetti di tale filiera, dagli operatori di servizi logistici, nel caso dei soggetti, agli imballaggi, nel caso degli oggetti. Ciò richiede evidentemente un approccio onnicomprensivo e globale che parta dall’elaborazione della strategia commerciale dell’impresa e si rifletta poi sulle fasi critiche del trasporto e dell’allestimento, dell’imballaggio, disimballaggio e dello smaltimento dei residui di tali attività.

In mancanza di normative specifiche in tale settore, il faro che guida e determina, in maniera sostanziale, i diversi approcci è costituito senza dubbio dai fattori ESG (*“Environmental, Social, Governance”*) applicati nell’ottica di misurare e monitorare gli effetti delle varie attività all’interno della filiera e di indirizzare di conseguenza gli investimenti aziendali.

Sotto il profilo logistico, la movimentazione e il trasporto delle opere d’arte pongono evidenti problematiche sul fronte dell’inquinamento ambientale e della sostenibilità di tale impatto in ottica di riduzione delle emissioni di gas serra ed efficientamento dei mezzi e delle risorse utilizzate. Nell’ottica di aderire al principio di un’economia circolare, sempre più operatori di servizi logistici si stanno muovendo parallelamente su diversi piani complementari con iniziative dedicate a sostenibilità ambientale e sociale, nonché interventi per uno sviluppo etico e coerente, diventando sempre più un punto di riferimento nell’adozione di soluzioni innovative per una gestione *green* della *supply chain*. Le iniziative che si possono annoverare tra quelle adottate dai diversi operatori – e che in assenza di un quadro normativo definito, costituiscono il punto di partenza emulativo per altri operatori, ma anche studiosi e professionisti – spaziano dall’ambito energetico, a quello delle infrastrutture, a quello del trasporto più tradizionalmente inteso, fino all’investimento in *R&D (Research & Development)* vera e propria e alla realizzazione di progetti ad alto impatto sociale.

Nel campo energetico, numerosi sono gli esempi, dallo sviluppo di progetti di domotica avanzata all’interno degli edifici e dei magazzini consentendo di attivare la propagazione di energia (elettrica) solo al momento dell’effettiva necessità consentendo ampi margini di risparmio sui consumi, all’investimento in fonti energetiche rinnovabili, dagli impianti fotovoltaici ai pannelli solari installati su edifici e veicoli.

A livello infrastrutturale, molti operatori logistici hanno investito nella realizzazione di infrastrutture di ricarica e sistemi di accumulo che forniscono energia pulita alle flotte dei veicoli. E sotto il profilo del trasporto, le iniziative più all’avanguardia si stanno concentrando nello sviluppo di veicoli alimentati da biomasse (Bio-LNG) e biocarburanti (HVO), oltre che alla diffusione di veicoli elettrici, puntando sulla distribuzione di ultimo miglio in aree urbane con veicoli a zero emissioni.

E ancora, nell’ambito delle iniziative a doppio impatto, ambientale e sociale, numerose sono le casistiche di laboratori e progetti dove vengono coinvolti soggetti appartenenti a categorie marginalizzate (dai

migranti ai disabili) allo scopo di fornire loro strumenti e spazi professionalizzanti e di sviluppo delle proprie competenze e della propria persona in termini di autonomia, anche economica e dove si applica il principio di economia circolare attraverso la progettazione sostenibile di oggetti, arredi e strutture realizzati recuperando materie prime altrimenti destinate allo smaltimento. Laboratori e spazi dove la sostenibilità e l'integrazione sociale si innesta con altri profili come quello della rigenerazione urbana del territorio e dell'educazione delle comunità locali.



## Il prestito di opere d'arte

Nell'ambito della *supply chain* dell'arte, uno degli elementi che hanno maggiormente contribuito al rapido incremento della circolazione delle opere d'arte negli ultimi anni, è certamente la crescita esponenziale del **prestito di opere d'arte**. L'opera d'arte, infatti, non rappresenta un mero bene di consumo che può essere "prodotto, distribuito e venduto" in serie; l'opera d'arte è un *unicum*, espressione delle abilità creative e dell'immaginazione dell'artista e veicolo di suggestioni, emozioni e conoscenze. In tale veste, l'opera d'arte assume valore inestimabile e per rendere fruibile il messaggio che essa porta con sé, occorre "prestarla" e metterla a disposizione della comunità. Questo fenomeno, in un'epoca in cui l'opera d'arte è considerata un bene rifugio, è stato favorito non solo dall'interesse degli appassionati d'arte a che l'opera possa essere fruita dal maggior numero di persone possibili, ma anche dal moltiplicarsi degli spazi espositivi pubblici e privati e delle iniziative culturali come mostre, festival, biennali e premi. I potenziali prestatori sono diventati consapevoli di come il prestito delle loro opere possa aumentarne il valore, grazie alla visibilità offerta dall'inclusione in grandi mostre, dalla pubblicazione nei cataloghi e dalla comunicazione attraverso i *media*. Lo stesso interesse a far circolare le proprie opere, d'altra parte, si riscontra nei singoli artisti e nei musei, che traggono numerosi vantaggi dal prestito delle loro opere.

Sotto il profilo giuridico, particolarmente rilevanti ai fini del prestito d'arte sono le operazioni di trasporto e allestimento di opere d'arte. In tali operazioni assumono rilevanza due contratti: il **contratto di trasporto** e il **contratto di assicurazione**. Il contratto di trasporto presenta profili di particolare complessità con riferimento al tema della responsabilità del vettore. Difatti, nell'ambito del contratto di trasporto sussiste una **presunzione di responsabilità** per il danneggiamento dei beni trasportati in capo al vettore che ha eseguito le operazioni di trasporto. Specificamente, il vettore è responsabile della perdita e dell'avaria delle cose consegnategli per il trasporto, dal momento in cui le riceve a quello in cui le riconsegna al destinatario, se non prova che la perdita o l'avaria delle stesse è dipesa da (i) caso fortuito o forza maggiore; (ii) natura o vizi non apparenti delle cose trasportate o del loro imballaggio; (iii) fatto del mittente o del destinatario. Tuttavia, esistono taluni **limiti** alla responsabilità del vettore, differenti per il trasporto via terra, il trasporto marittimo e il trasporto aereo. I limiti, tuttavia, non trovano applicazione laddove la perdita o l'avaria delle cose trasportate dipendano da colpa grave del vettore (salvo che per il trasporto aereo).

Come il settore del trasporto anche quello del *packaging* è oggetto di estrema attenzione sotto il profilo di una progressiva transizione ecologica e sostenibile, soprattutto nel mondo dell'arte dove questa consapevolezza è agevolata anche da una maggiore sensibilità ai temi sociali e ambientali.

Il *package*, nella sua doppia funzione di prodotto-imballaggio, rappresenta un'interfaccia fondamentale

nel rapporto tra gli attori della catena di fornitura e nella loro interazione con l'ambiente fisico e il contesto sociale di riferimento. Nel documento Circular economy action plan<sup>52</sup>, della Commissione europea, il packaging è, infatti, collocato tra le "key product value chains".

## 7.4. Arte e accessibilità

Il termine "sostenibilità" è stato talvolta inteso come sinonimo di "accessibilità".

L'artista e fotografo Vik Muniz<sup>53</sup> scriveva che l'arte è uno strumento per "cambiare la vita delle persone con gli stessi materiali con cui hanno a che fare ogni giorno". Consentire al maggior numero di persone di accedere al mondo della cultura, imparando ad apprezzare e conoscere l'arte, costituisce la migliore declinazione in ambito sociale del concetto di sostenibilità.

### 7.4.1. La condivisione con il pubblico delle collezioni d'arte private

Se nel pubblico non mancano iniziative ed eventi volti ad incrementare l'accessibilità dell'arte al grande pubblico, occorre viceversa domandarsi quali siano le soluzioni che i **privati**, persone fisiche e giuridiche, possono adottare al fine di rendere, durante la propria vita ovvero dopo la morte, le proprie collezioni più accessibili e, pertanto, **socialmente sostenibili**.

Le soluzioni offerte dall'attuale assetto legislativo a tale problema appaiono poco soddisfacenti e presentano numerosi aspetti di complessità, sia sotto il profilo degli adempimenti burocratici sia, invero, in ragione della difficile attuabilità della scarsa propensione ad accettare donazioni e depositi da parte di soggetti privati. Quali sono dunque, in concreto e, in particolare, sotto il profilo giuridico le vie percorribili?

### 7.4.2. La natura giuridica delle collezioni d'arte

Al fine di rispondere al suddetto interrogativo occorre domandarsi, in prima battuta, che cosa sia una collezione di opere d'arte sotto il profilo giuridico. Essa può essere considerata, a seconda delle sue caratteristiche, atomisticamente, ossia come un insieme di opere d'arte ciascuna avulsa dalle altre, ovvero

52 Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee, and the committee of the regions "A new circular economy action plan for a cleaner and more competitive Europe" - COM/2020/98 final.

53 Per maggiori informazioni sull'artista: <https://vikmuniz.net/>

come un'universalità di beni mobili, secondo quanto previsto dall'articolo 816 del cod civ. In particolare, la collezione può essere considerata un'universalità di mobili laddove le opere che la compongono, tutte appartenenti ad una stessa persona, abbiano **destinazione unitaria**. Il concetto di destinazione unitaria, declinato nel mondo delle collezioni d'arte, può intendersi come espressione di un progetto culturale unitario: è un'universalità di mobili un insieme di opere che per periodo, soggetto o artista presentano caratteristiche comuni, in concreto ovvero nell'intenzione e secondo la sensibilità "curatoriale" del collezionista.

Occorre precisare che, ai sensi dell'articolo 816 del cod civ, le singole cose componenti l'universalità possono formare oggetto di **separati atti e rapporti giuridici** ed essere, pertanto, vendute, donate o destinate in altro modo ciascuna separatamente dalle altre. Dunque, nel progettare di rendere fruibile al pubblico la propria collezione, non è giuridicamente necessario prevedere che tutte le opere seguano lo stesso percorso. Diversamente, vincoli allo smembramento delle collezioni possono discendere dall'applicazione di norme di carattere pubblicistico. Così, in particolare, l'articolo 10 del codice dei beni culturali prevede l'attribuzione del *nomen* di **bene culturale**, e l'applicazione della relativa disciplina, alle collezioni che per tradizione, fama e particolari caratteristiche, ovvero per rilevanza artistica e storica rivestano, come complesso, un eccezionale interesse.

Laddove la collezione di opere d'arte sia dichiarata un bene culturale dall'autorità competente, ai sensi dell'articolo 21 del codice dei beni culturali lo smembramento della stessa sarà soggetto ad **autorizzazione ministeriale**, così come il suo spostamento, ed ogni atto di alienazione sarà subordinato al mancato esercizio da parte dello Stato del diritto di prelazione. Inoltre, le opere non potranno lasciare definitivamente il territorio italiano. Le sorti della collezione, pertanto, saranno caratterizzate da nuovi e diversi profili di complessità.

### 7.4.3. La donazione

La donazione della collezione d'arte costituisce la soluzione più naturale per il collezionista che intenda condividere in via permanente la propria collezione, o parte di essa, con la collettività. Destinatari ideali della donazione di una collezione sono, in prima battuta, i musei, ma anche le università e gli altri enti e soggetti pubblici che orbitano nell'universo culturale ed artistico.

La donazione è regolata dagli articoli 769 ss. cod civ. Essa è definita come il contratto attraverso il quale, per spirito di liberalità, una parte arricchisce l'altra. Due, pertanto, sono gli elementi costitutivi di tale negozio giuridico: sul piano oggettivo, l'arricchimento di una parte e, sul piano soggettivo, lo spirito di liberalità del donante.

A norma dell'articolo 782 cod civ la donazione dev'essere fatta **per atto pubblico**, a pena di nullità (salvo il caso in cui sia di modico valore, ove la donazione si perfeziona con la consegna del bene). Il relativo contratto, pertanto, deve essere redatto da un notaio, nel rispetto delle disposizioni del codice civile e delle prescrizioni di carattere formale dettate dalla legge notarile. Tra queste ultime, particolare rilevanza assume la necessità che alla stesura dell'atto assistano due testimoni. L'articolo 782 dispone che, a pena di nullità, l'atto relativo ad una donazione avente ad oggetto beni mobili debba contenere la **puntuale indicazione** di ciascuno dei beni mobili donati, nonché del loro valore. Tale disposizione appare particolarmente significativa rispetto alle donazioni aventi ad oggetto collezioni d'arte, quasi sempre

costituite – almeno in prevalenza – da beni mobili: al fine della sottoscrizione di un valido atto di donazione, è necessario che il collezionista donante disponga di una **stima del valore** di ciascuna delle opere facenti parte della collezione che intende donare.

Affinché la donazione sia valida ed efficace non è sufficiente, tuttavia, la sola esplicitazione delle formalità suddette da parte del collezionista donante. Difatti, **la donazione si perfeziona solo attraverso l'accettazione della stessa da parte del donatario**. L'accettazione deve, anch'essa, assumere la veste di un atto pubblico e può essere contenuta nel medesimo atto in cui è contenuta l'offerta del donante, ovvero in un atto separato e successivo, anch'esso formato come atto pubblico.

In passato, le donazioni alle persone giuridiche erano assistite da particolari formalità: ai sensi del quarto comma dell'articolo 782 cod civ, lo Stato doveva autorizzare l'accettazione della donazione. Tale disposizione è stata abrogata nel 2000, ed oggi l'accettazione da parte delle persone giuridiche è libera e sottostà ai medesimi principi che regolano l'accettazione da parte delle persone fisiche. Nonostante l'abrogazione della suddetta disposizione, **l'accettazione di una collezione di opere d'arte da parte di un ente pubblico rimane un punto critico** nella vicenda donativa. La valutazione di opportunità e di merito circa l'accettazione è rimessa, di norma, ad un organo interno all'ente, spesso individuato dallo statuto o dal diverso atto che ne regola il funzionamento, ovvero a mezzo di una circolare o di un regolamento dedicato. Si tratta, spesso, di organi collegiali che decidono a maggioranza.

Non è infrequente che il medesimo atto che individua l'organo competente a decidere in merito all'accettazione della donazione delinei, altresì, i principi che regolano la relativa deliberazione e i criteri cui quest'ultima deve ispirarsi. La decisione è assunta, di norma, sulla scorta di una serie di **valutazioni relative**, ad esempio, al pregio ed al valore della collezione, alla disponibilità di spazi espositivi, alla persona del soggetto donante.

Per tutte le ragioni sopra esposte, appare evidente come il collezionista debba possedere una **profonda conoscenza dell'ente** al quale intende donare e delle direttive lungo le quali si muovono le operazioni di espansione, acquisizione ed i progetti curatoriali di quest'ultimo. Inoltre, il collezionista deve aver cura di intrattenere con l'ente una forma di dialogo – anche continuativa – volta ad esplorare realisticamente le modalità, i tempi, e l'oggetto della donazione, che potrebbe avere ad oggetto solo alcune opere della collezione, e non la collezione per intero.

#### 7.4.4. Il deposito e il comodato

Un'ipotesi alternativa alla donazione, utile al collezionista che voglia, in via temporanea e non permanente, destinare le opere della propria collezione alla fruizione da parte della collettività, è quella del deposito o del comodato della stessa collezione, o di singole opere, presso un soggetto - quale una fondazione o un museo privato - attivo nel settore della cultura.

Il contratto di **deposito**, la cui disciplina è contenuta negli articoli 1766 ss. cod civ, è il contratto attraverso il quale una parte riceve da un'altra una cosa mobile, con l'obbligo di custodirla e restituirla allo scadere del termine previsto dal contratto. Elementi costitutivi e qualificanti di tale contratto sono, pertanto, la consegna, la custodia e la restituzione.

Il contratto di **comodato** è regolato dagli articoli 1804 ss. cod civ. È il contratto attraverso il quale una parte consegna all'altra una cosa, mobile o immobile, affinché questa se ne serva per un tempo o per un uso determinato, con l'obbligo di restituirla allo scadere del termine pattuito.

Con ogni evidenza, i due contratti presentano numerosi profili di affinità e, tuttavia, sono sostanzialmente diversi in quanto, mentre nel comodato il bene oggetto del contratto è consegnato al comodatario al fine di consentire a quest'ultimo di usarlo e goderne nei limiti e secondo le modalità previste dal contratto stesso, nell'ambito del contratto di deposito il bene è consegnato soltanto affinché venga custodito.

I contratti di deposito e comodato di opere d'arte non presentano, rispetto alla disciplina generale fin qui descritta, particolari aspetti di divergenza. Indubbiamente, soprattutto nell'ambito del contratto di comodato, è imprescindibile che il collezionista concordi nel dettaglio con il comodatario l'uso, ossia il progetto artistico, culturale o di ricerca, cui il bene o i beni devono essere destinati nel periodo di vigenza del contratto.

Più complessa è l'ipotesi di deposito o comodato di opere o collezioni presso enti pubblici. Un'ipotesi peculiare ed espressamente disciplinata, in tal senso, è quella dell'articolo 44 del codice dei beni culturali. Specificamente, tale articolo prevede che i direttori degli archivi e degli istituti che abbiano in amministrazione o in deposito collezioni artistiche possano ricevere in comodato da privati proprietari, previo assenso dell'organo ministeriale competente, beni culturali mobili al fine di consentirne la fruizione da parte della collettività. Condizioni affinché il deposito o il comodato siano accettati sono (i) il particolare pregio delle opere e (ii) la non particolare onerosità della loro custodia.

## 7.4.5. Le fondazioni d'arte

La costituzione di una fondazione costituisce, assai di frequente, la soluzione prescelta dai collezionisti per rendere fruibile al pubblico la propria collezione. Le fondazioni perseguono uno scopo di pubblica utilità e pongono in essere, di norma, attività museali o di interesse culturale. Risultano particolarmente utili al fine di tutelare le collezioni d'arte dai rischi connessi ai passaggi generazionali, *in primis* il rischio di smembramento e dissoluzione della collezione.

Sotto il profilo giuridico, la fondazione è un **ente dotato di personalità giuridica**, costituito dal fondatore per l'attuazione di uno scopo possibile, lecito e di utilità generale. Ai sensi dell'art. 14 cod civ, le fondazioni possono essere costituite con atto pubblico ovvero attraverso disposizione testamentaria. Il successivo art. 16 stabilisce che l'atto costitutivo e lo statuto della fondazione debbano contenere la denominazione dell'ente, l'indicazione dello scopo, del patrimonio, della sede, nonché le relative norme sull'ordinamento, sull'amministrazione e sulle modalità di erogazione delle rendite della fondazione.

L'atto costitutivo della fondazione determina l'effetto di vincolare determinati beni allo scopo perseguito dalla fondazione. Il fondatore deve, per mezzo dell'**atto di dotazione**, dotare la fondazione di un patrimonio adeguato al raggiungimento dello scopo della stessa.

Particolare rilevanza, nell'ambito delle fondazioni c.d. "artistiche", assume l'individuazione dello **scopo**: esse sono spesso finalizzate, genericamente, al "sostegno dell'arte" ovvero alla "promozione dei beni

culturali”; tuttavia, lo scopo può altresì essere più specifico e la fondazione costituita per promuovere e tutelare l’opera di un determinato artista, di una corrente o di un movimento, assumendo altresì funzioni di autenticazione di opere d’arte e rilascio di inerenti certificati.

Le fondazioni sono infine, una volta costituite, sottoposte all’**iter pubblicitario di riconoscimento** da parte dell’ufficio territorialmente competente, cui consegue l’iscrizione nel registro delle persone giuridiche competente. Per le fondazioni del terzo settore, tra cui rientrano le fondazioni d’arte, è previsto in alternativa il riconoscimento della personalità giuridica attraverso l’iscrizione nel registro nazionale del terzo settore.

## 7.5. I Non Fungible Token (NFT)

La tecnologia *blockchain* ha avuto negli ultimi anni una forte crescita, che ha determinato la nascita di nuove tipologie di beni. Grazie alle sue caratteristiche di certezza, quest’ultima ha infatti portato alla creazione dei c.d. NFT, acronimo di *Non Fungible Token*, qualificabili (senza pretesa di esaustività sotto il profilo tecnico) come **certificati digitali volti a identificare in modo univoco, insostituibile e non replicabile la proprietà di un prodotto digitale**. Quindi, ora è possibile attribuire a un asset digitale un codice identificativo unico e univoco, permettendo anche di individuare con assoluta certezza chi ne è il titolare in un certo momento.

In questo modo, gli NFT superano quello che potrebbe essere considerato un **limite della digitalizzazione**, ovvero l’infinita espandibilità e riproducibilità a costo zero delle informazioni. Se potranno, dal punto di vista tecnico, sempre esistere più copie di un asset digitale, grazie agli NFT ciascuna di queste potrà essere però identificata attraverso un codice univoco, con conseguente individuazione tramite il *match* tra *asset* e codice, del bene digitale da considerare “l’originale”.

Nonostante la percezione che si potrebbe avere, l’avvento dei NFT non sfugge all’applicazione delle regole che già oggi disciplinano le operazioni economiche nel mondo digitale. Anzi, impone di farsi qualche domanda in più in occasione dello svolgimento di tali operazioni, in particolare qualora l’NFT vada a identificare univocamente un bene qualificabile come un’opera d’arte, indipendentemente dal fatto che questa sia nativa digitale e/o consista nella trasposizione digitale di un bene fisico (poi distrutto o meno dopo la sua digitalizzazione).

Quando si vende e/o acquista l’NFT di un asset digitale che consiste in un’opera d’arte, il negozio giuridico sottostante l’operazione è rappresentato dalla sola **compravendita** dell’asset digitale – e quindi ad essere trasmessa è “solo” la proprietà dell’NFT -, oppure viene trasmessa (nel caso in cui esista, ovviamente) anche la **proprietà** dell’opera d’arte fisica, di cui è stato creato il relativo NFT? Ed ancora: con la trasmissione dell’NFT vengono conferiti all’acquirente anche altri diritti sull’NFT, quali quelli che la legge sul diritto d’autore chiama diritti di utilizzazione economica? Una risposta non di poco conto, se si considera che il combinato disposto degli articoli 12 – 19 e 110 della legge sul diritto d’autore prescrivono che il trasferimento dei diritti di sfruttamento economico (tra cui rientrano il diritto di pubblicazione, riproduzione ed elaborazione, per citarne solo alcuni) deve essere provato per iscritto. Non mancano inoltre criticità con riguardo a tematiche quali - fra le altre - antiriciclaggio, gestione fiscale, tutela del consumatore, privacy

Si tratta di aspetti che dovranno essere regolati, al momento della creazione originaria dell’NFT, nel relativo smart contract, di cui sarebbe opportuno che l’acquirente venisse messo a conoscenza anche attraverso la sottoposizione di un documento contrattuale c.d. off chain, rappresentato da delle normali condizioni generali d’acquisto che rendano intellegibili anche all’occhio umano quelli che sono le prescrizioni legali applicate dalla piattaforma di compravendita dove la transazione viene eseguita.



Ad essere particolarmente rilevante sotto il profilo dell’impronta ambientale lasciata dagli NFT è il momento della creazione o, meglio, *mining* (termine anglofono che significa appunto “coniare”).

Gli NFT possono essere conati attraverso l’utilizzo di due diversi meccanismi di consenso, ovvero procedimenti che avvengono all’interno di un network distribuito e che servono a mettere d’accordo i vari nodi sull’applicazione delle regole e a definire il protocollo della rete. Nelle *blockchain*, questi meccanismi di consenso vengono utilizzati per validare le transazioni effettuate.

Il **Proof of Work (PoW)** è l’algoritmo attraverso cui la verifica della legittimità delle transazioni in rete avviene attraverso l’esecuzione di un **calcolo crittografico** (in poche parole, un complesso puzzle matematico), che per essere risolto richiede un numero enorme di tentativi e l’ausilio di elaboratori, i c.d. miner, con incredibile potenza di calcolo. Si tratta di un meccanismo efficace nel prevenire attacchi alla rete e che permette di garantire un elevato livello di distribuzione dei nodi della rete. Di contro, richiede un **dispendio energetico notevole**, per le macchine che lo eseguono, con conseguente impatto sulla *gas fee* delle blockchain che lo utilizzano.

Nel sistema **Proof of Stake (PoS)**, invece, non c’è nessun puzzle da completare. In questo caso il procedimento fisico attraverso il quale i supercomputer competono tra loro per risolvere problemi matematici complessi, cioè il *mining*, viene sostituito da un sistema di **consenso distribuito** in cui i c.d. validators garantiscono la validità delle operazioni effettuate impegnando una quota delle proprie criptovalute, c.d. *stake*. Questo significa che - poiché non occorre potenza computazionale - **non è necessario un enorme fabbisogno energetico**.

Anche una delle *blockchain* più diffuse, Ethereum, che in origine applicava l’algoritmo PoW, è passata recentemente al protocollo PoS, con una stima di riduzione del consumo energetico della rete di circa il 99%.

# 8. Sport e Sostenibilità

di Nicolò Peri



## 8.1. Agenda 2030 e sport sostenibile

Lo sport ha assunto una rilevanza sempre maggiore nella società moderna ed è ormai riconosciuto come uno strumento fondamentale per raggiungere uno sviluppo sostenibile globale. Questo riconoscimento unito al grande impegno intrapreso dalle organizzazioni sportive con riguardo alla responsabilità sociale e ambientale, è dovuto all'ampia gamma di nobili valori intrinseci nello sport, i quali conferiscono al movimento sportivo un ruolo determinante per il raggiungimento del benessere collettivo e di un'economia sostenibile.

Anche le Nazioni Unite hanno riconosciuto il valore fondamentale dello sport in relazione al perseguimento di una sostenibilità sociale ed ambientale. In particolare, lo sport è stato definito come un **linguaggio potente e universale**, ideale per raggiungere lo Sviluppo Sostenibile promosso nell'Agenda 2030. Esso, infatti, attraverso la sua essenza e i suoi valori etici, rappresenta, a tutti gli effetti, uno degli strumenti più efficaci per il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDG): garantisce una vita sana e promuove il benessere delle persone; è in prima linea per assicurare l'uguaglianza di genere; promuove la crescita economica e il lavoro dignitoso; si impegna per ridurre le disuguaglianze tra i paesi, nonché la povertà.

Nella dichiarazione dell'Agenda, al paragrafo 37, viene infatti riconosciuto: «il crescente contributo dello sport alla realizzazione dello sviluppo e della pace nella sua promozione della tolleranza e del rispetto e il contributo che apporta al rafforzamento delle capacità delle donne e dei giovani, degli individui e delle comunità, nonché alla salute, l'istruzione e gli obiettivi di inclusione sociale».

Lo stretto legame tra sport e sostenibilità è stato riconosciuto anche dall'Unesco che dal 1976 organizza e promuove la Conferenza Internazionale dei Ministri e Alti Funzionari responsabili per l'Educazione Fisica e lo Sport (MINEPS). La MINEPS<sup>54</sup> è una conferenza internazionale che ha come scopo la determinazione sviluppi globali dello sport e la formulazione di questioni strategiche nella politica sportiva internazionale, con particolare riferimento alla Carta internazionale dell'educazione fisica, dell'attività fisica e dello sport dell'Unesco, alla Dichiarazione di Berlino e all'Agenda 2030 delle Nazioni Unite.

In particolare, durante la MINEPS VI che ha avuto luogo a Kazan nel 2017, è stato reso operativo il c.d.

---

54 Fino ad oggi se ne sono tenute 6: a Parigi nel 1976; a Mosca nel 1988; a Punta del Este nel 1999; ad Atene nel 2004; a Berlino nel 2013; e infine, a Kazan nel 2017.

**Piano di Kazan**<sup>55</sup>, un accordo globale che unisce le politiche sportive delle nazioni agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile. Il Piano di Kazan è stato il risultato di ampie consultazioni tra gli Stati membri dell'Unesco, il Comitato Intergovernativo per l'Educazione Fisica e lo Sport (CIGEPS), e il suo Consiglio consultivo permanente, unitamente all'intervento di esperti e professionisti nel campo dell'attività fisica e della politica sportiva. Esso si caratterizza per l'impegno assunto dalle organizzazioni sportive di collegare lo sviluppo dello sport e della politica sportiva all'Agenda 2030, nonché per l'impegno di massimizzare il contributo dello sport allo sviluppo sostenibile. In questo senso, e in linea con gli SDG, sono state definite le principali aree di intervento quali ad esempio: la protezione e la salvaguardia dei minori, la lotta al cambiamento climatico e la promozione della pace.

## 8.2. L'Italia e il ruolo del CONI

Anche in Italia, i principali organi sportivi hanno recepito la necessità di rendere lo sport uno dei fattori trainanti per il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità.

In questo senso, il Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI), consapevole del ruolo di guida e di vertice del sistema sportivo italiano si è reso promotore di importanti progetti per il raggiungimento degli obiettivi internazionali di sostenibilità e per la crescita del sistema sportivo italiano in generale.

Il CONI si è impegnato negli anni ad integrare nella propria strategia e nei processi di rendicontazione della sostenibilità gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile stabiliti dalle Nazioni Unite in ottemperanza all'Agenda 2030.

In particolare, è stato adottato un modello di gestione strategico fondato su cinque principali pilastri:

- 1. governance e rendicontazione trasparente:** attraverso la predisposizione di una serie di canali e strumenti di informazione, consultazione, dialogo e partnership, si garantisce la condivisione degli obiettivi e si cerca di fornire un costante aggiornamento sulle politiche e sulle strategie adottate;
- 2. inclusione e coinvolgimento degli stakeholder:** si cerca di creare un dialogo continuo e un coinvolgimento maggiore degli *stakeholder* del settore per orientare le scelte strategiche del CONI;
- 3. sport di alto livello:** attraverso la gestione dei Centri di Preparazione Olimpica, dell'impiantistica sportiva, del sistema antidoping e della giustizia sportiva, il CONI supporta costantemente lo sport di alto livello, al fine di valorizzare il merito degli atleti, promuovendo il successo dello sport italiano a livello nazionale e internazionale;
- 4. impegno per il sociale:** è stato definito un piano strategico pluriennale che delinea obiettivi, temi chiave e filoni di intervento che guidano le azioni per la promozione dello sport per tutti;
- 5. attenzione alle persone:** il CONI garantisce agli organismi sportivi - Federazioni Sportive Nazionali, Discipline Sportive Associate, Enti di Promozione Sportiva e Associazioni Benemerite - il sostegno organizzativo, finanziario, tecnico-sportivo e gestionale al fine di assicurare il funzionamento e la crescita di tutto il sistema sportivo italiano.

---

<sup>55</sup> <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000252725>

L'impegno assunto dal CONI, dunque, non si limita soltanto alla promozione della sostenibilità ambientale ma riguarda anche gli aspetti sociali ed economici che assumono un rilievo sempre maggiore nel settore sportivo, specialmente con riferimento agli sport professionistici. Al giorno d'oggi, infatti, lo sport ha assunto i contorni di un'industria globale in costante sviluppo, imponendo alle società sportive che puntano ad ottenere risultati sportivi prestigiosi di realizzare continui investimenti per rinnovarsi e crescere di conseguenza. Pertanto, per le società è divenuto irrinunciabile dotarsi di strutture organizzative che permettano di contemperare l'esigenza di ottenere risultati sportivi con gli obiettivi ormai richiesti alle società commerciali "pure", quali il perseguimento della sostenibilità economica e finanziaria dell'impresa e la promozione dell'equità sociale.

In quest'ottica, negli ultimi anni si sta ponendo grande attenzione alla promozione del **movimento sportivo femminile** che da sempre in molti sport non gode della medesima considerazione riservata all'equivalente maschile. Esempiativo è il caso del settore calcistico che negli ultimi anni ha iniziato un percorso virtuoso che mira al riconoscimento di pari diritti per il calcio femminile, rispetto a quello maschile. Nel 2022, infatti, la Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC) ha deciso, sulla scia di quanto precedentemente fatto da altre federazioni estere, come quella inglese e quella spagnola, mediante il comunicato ufficiale FIGC n. 226/A del 27 aprile 2022, di estendere il professionismo sportivo, di cui alla legge 91/81<sup>56</sup>, anche al Campionato di Serie A organizzato dalla Divisione Calcio Femminile della FIGC.

Il riconoscimento dello status di professioniste permette alle calciatrici di essere automaticamente qualificate come lavoratrici subordinate, godendo di tutti quei benefici connessi che spesso non vengono riconosciuti nei contratti di lavoro degli atleti dilettanti, come ad esempio il pagamento dei contributi pensionistici o le specifiche tutela nel caso di maternità o di invalidità.

L'inclusione nel professionismo sportivo, dunque, sarà un elemento fondamentale per garantire competitività ed attrattività all'intero movimento e si spera che possa essere d'esempio per altre Federazioni Nazionali perché si possa finalmente giungere ad una totale equiparazione dello sport femminile a quello maschile.

## 8.3. L'organizzazione di eventi sportivi

Lo sforzo degli organismi sportivi per il raggiungimento e la promozione dello sport sostenibile si è esteso anche all'organizzazione degli eventi sportivi, nel corso delle quali si pone grande attenzione all'ambiente e si cerca di attuare azioni concrete allo scopo di ridurre gli impatti ambientali correlabili all'evento organizzato.

Gli eventi sportivi sono un fenomeno in rapido cambiamento: da semplici competizioni sportive stanno diventando un'occasione che richiama milioni di spettatori non solo davanti alla televisione, ma anche direttamente sul luogo della manifestazione. Soprattutto nel caso di eventi di grandi dimensioni, la

---

<sup>56</sup> La legge 91 del 1981 disciplina lo status di lavoratori degli sportivi professionistici, rivendicando la potestà legislativa statale in merito alla disciplina dei rapporti tra i professionisti e le società di appartenenze e ridistribuendo ambiti di intervento normativo alle Federazioni stesse e alla contrattazione sindacale.

numerosità del pubblico richiamato nonché il desiderio di dare vita ad eventi di grande attrattività impone la necessità di costruire impianti e attrazioni che possano permettere di ospitare l'evento sportivo accogliendo più persone possibili. Oltretutto, non sono trascurabili neppure gli effetti sull'ambiente rappresentati dalle diverse componenti di impatto ambientale, tra le quali rientrano le emissioni di CO<sub>2</sub> dovute al trasporto dei partecipanti, l'inquinamento acustico determinato principalmente dalle manifestazioni outdoor, e il volume di rifiuti prodotti.

Tutto ciò chiaramente dispiega rilevanti effetti sulla località ospitante l'evento e sul territorio circostante. Perciò gli organizzatori dovrebbero adottare strategie gestionali a basso impatto ambientale, economico e sociale, in un'ottica di sostenibilità futura.

In coerenza con i principi della sostenibilità, dovrebbero essere utilizzate principalmente le risorse rinnovabili, protette la flora e la fauna e, nei casi in cui non sia possibile evitare di intervenire sul suolo, dovrebbero essere privilegiate quelle zone che possono essere restituite quanto prima alla condizione originaria. Parallelamente, occorre porre attenzione anche alla sostenibilità economica e sociale, garantendo il conseguimento di benefici economici e sociali e prevenendo possibili ricadute negative sulla comunità.

La gestione di un evento sportivo dovrebbe quindi essere intesa come un processo dinamico, basato sul principio del miglioramento continuo. Il processo di gestione inizia con la **pianificazione di obiettivi** di sostenibilità e la **definizione di misure** concrete per il loro raggiungimento. Nella fase esecutiva si passa all'attuazione delle misure, mentre nella **fase di controllo** si verifica se e in quale misura queste hanno portato al raggiungimento degli obiettivi attesi. In caso di gap tra atteso e realizzato, si individuano e adottano **misure correttive**.



Nel corso degli ultimi anni, la variabilità climatica ha compromesso l'organizzazione di alcune manifestazioni internazionali sportive di rilievo causando conseguenze economiche rilevanti nonché ingenti danni alle strutture predisposte per il loro svolgimento. In molti casi, questi eventi climatici e meteorologici hanno determinato significativi ritardi, o addirittura la cancellazione, di importanti manifestazioni sportive. Nel 2010, ad esempio, il LOC (*Local Organizing Committee*) delle Olimpiadi Invernali di Vancouver è stato costretto a prelevare la neve dalle aree vicine per garantire lo svolgimento delle gare di sci freestyle e snowboard, mentre nel dicembre del 2017 la *St. Moritz Para Alpine Skiing World Cup*, in Svizzera, è stata addirittura annullata.

Il Comitato Internazionale Olimpico (CIO) in considerazione della quantità di CO<sub>2</sub> emessa nelle grandi manifestazioni sportive ha messo a punto e sviluppato una strategia di sostenibilità basata su infrastrutture, gestione delle risorse, mobilità e clima che costituiscono un capitolo fondamentale dell'**Agenda Olimpica 2020**. Queste le **priorità** e gli **obiettivi**:

- protezione e promozione della biodiversità;
- riduzione delle emissioni contaminanti e di CO<sub>2</sub>;
- engagement degli atleti di maggiore celebrità come *ambassador* e divulgatori dei valori ambientali;
- efficienza energetica e ricorso alle fonti rinnovabili di energia;
- risparmio energetico nei trasporti;

- uso razionale di risorse naturali e limitazione di rifiuti;
- produzione e riciclo di materiali, uso di prodotti biodegradabili;
- codici di comportamento e clausole di sicurezza nelle grandi manifestazioni sportive;
- formazione ambientale;
- individuazione di specifici indicatori di miglioramento;
- progettazione di strutture impiantistiche e di manifestazioni sportive a basso impatto ambientale.

## 8.4. Le Olimpiadi di Tokyo 2020

Le Olimpiadi di Tokyo 2020<sup>57</sup> sono state probabilmente il miglior esempio di evento sportivo sostenibile. La strategia di Tokyo 2020 può ben essere riassunta dal suo slogan: “Be better together – for the planet and the people”. Un messaggio che rende molto chiaro lo scopo che si poneva il comitato organizzatore di promozione della diversità internazionale e della lotta contro il cambiamento climatico.

L'impegno in tema di sostenibilità è ben rappresentato dai tre *Sustainability Reports* redatti nel corso dell'organizzazione dell'evento e a seguito dell'evento stesso che riguardavano principalmente le iniziative principali adottate per Tokyo 2020 nel corso della preparazione e della realizzazione dei Giochi *Sustainability Progress Report*<sup>58</sup> pubblicato nel marzo 2019; *Sustainability Pre-Games Report*<sup>59</sup> pubblicato nell'aprile 2020; *Sustainability Post-Games Report*<sup>60</sup> pubblicato nel dicembre 2021) si ponevano l'obiettivo di **fornire un quadro completo del processo di pianificazione e dei risultati delle iniziative di sostenibilità** attuate per Tokyo 2020.

In particolare, il primo report poneva gli obiettivi di sostenibilità e analizzava le azioni adottate nelle varie fasi organizzative che si sono succedute nell'arco dei sette anni impiegati per l'organizzazione: dalla creazione delle strutture necessarie all'organizzazione dei Giochi Olimpici fino alla costruzione delle sedi e delle infrastrutture necessarie ad ospitarle. Il secondo e il terzo report avevano, invece, lo scopo di analizzare lo stato di raggiungimento degli obiettivi posti rispettivamente prima dell'inizio dei giochi e successivamente.

I report si concentrano intorno a cinque temi principali, individuati tramite un'analisi condotta dal comitato organizzatore insieme con la Commissione per la Pianificazione e la Sostenibilità Urbana, un gruppo di esperti indipendenti che ha affiancato il comitato dalle prime fasi della pianificazione delle Olimpiadi.

In particolare, i cinque temi intorno ai quali si è sviluppata la strategia di sostenibilità sono stati:

- il cambiamento climatico;

---

57 In realtà le Olimpiadi, a causa della pandemia Covid-19, si sono svolte dal 23 luglio 2021 all'8 agosto 2021.

58 <https://library.olympics.com/Default/digital-viewer/c-185506>

59 <https://gting.tokyo2020.org/image/upload/production/kzvd87en5agm5owqoabp.pdf>

60 <https://library.olympics.com/Default/digital-viewer/c-1327958>

- la gestione delle risorse;
- l'ambiente e la biodiversità;
- i diritti umani, il lavoro e le pratiche commerciali corrette;
- l'impegno al coinvolgimento, alla cooperazione e alla comunicazione.

Per quanto concerne il cambiamento climatico, l'obiettivo principale era posto nel raggiungimento del c.d. Zero Carbon vale a dire l'impatto zero relativamente alla produzione dell'anidride carbonica. In questo senso, le misure adottate comprendono l'utilizzo di sedi esistenti invece della costruzione di nuove, il maggior risparmio energetico possibile, l'utilizzo di energia da fonti rinnovabili, la promozione di mezzi di trasporto a basso impatto ambientale, nonché la compensazione delle emissioni necessarie che non potevano essere limitate in altro modo.

A tale fine sono state intraprese diverse misure, tra le quali merita di essere menzionato l'utilizzo di energia totalmente proveniente da fonti energetiche rinnovabili per un totale di 62.5 milioni di kWh. Secondo il *Post-Games Report*, al termine dei giochi sarebbero state compensate in totale 4,38 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub>, cifra che supererebbe di 2,42 milioni l'impronta di carbonio totale dell'evento pari a 1,96 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub>. In altre parole, di fatto si è andati ben oltre l'obiettivo neutralità arrivando addirittura a raggiungere un impatto negativo.

Tali risultati, agevolati dalla quasi totale assenza di spettatori dovuta alle restrizioni legate alla pandemia di Covid-19, hanno di fatto contribuito a rendere le Olimpiadi di Tokyo 2020 **uno degli eventi più green degli ultimi anni**.

Passando alla gestione delle risorse, l'obiettivo principale era il c.d. Zero Waste, vale a dire la riduzione degli sprechi lungo tutta la filiera produttiva mediante l'utilizzo di materiali riciclati e la minimizzazione degli sprechi mediante il riutilizzo o il riciclo dei rifiuti generati nel corso dei Giochi. Secondo il *Sustainability Post-Games Report*, in tema di gestione delle risorse sono stati raggiunti ottimi risultati, come dimostrato da una percentuale di riciclo dei prodotti acquistati per l'organizzazione dell'evento pari al 99,7%, dal ridotto utilizzo di plastiche per imballaggi e dal tentativo di sprecare meno cibo possibile all'interno del villaggio olimpico mediante il riutilizzo del cibo avanzato, quando possibile, o la produzione di mangime per animali con quello non riutilizzabile. Gran parte dei beni utilizzati inoltre sono stati prodotti mediante materiali riciclati: le medaglie sono state realizzate a partire da vecchi dispositivi elettronici come smartphone e laptop e i podi per le premiazioni sono stati realizzati utilizzando plastica raccolta negli oceani. Particolare è anche la realizzazione della torcia olimpica, simbolo iconico dei Giochi, creata utilizzando l'alluminio recuperato dagli edifici che hanno ospitato i giapponesi dopo il terremoto e lo tsunami del 2011 e il disastro nucleare di Fukushima.

In relazione all'ambiente e alla biodiversità e nel tentativo di rendere l'evento più accessibile alleviando il calore percepito sono state attuate misure per contenere l'aumento della temperatura, come la cura degli alberi in modo da renderli più adatti a fornire riparo dal sole, nonché per migliorare la qualità dell'aria e ridurre l'utilizzo d'acqua.

In tema di diritti umani, infine, le Olimpiadi di Tokyo 2020 sono state organizzate in conformità con i principi guida delle Nazioni Unite ponendo grande attenzione al rispetto dei diritti dei lavoratori e delle persone che ne hanno preso parte. In questo senso, accanto ad iniziative più classiche, come ad esempio la

somministrazione di cibi provenienti da diversi paesi, la predisposizione di servizi di traduzione simultanea telefonica, sono state intraprese iniziative innovative, quali la predisposizione di uno Human Rights Desk, volto a fornire uno strumento di dialogo e di cooperazione per i partecipanti ai giochi che in questo modo avevano un interlocutore diretto idoneo a fare emergere le criticità dell'evento e fornire assistenza di qualsiasi tipo, anche legale.

Alla luce di quanto esaminato, è dunque evidente come le Olimpiadi di Tokyo sono state un esempio virtuoso su come sia possibile organizzare un evento sportivo riducendone notevolmente l'impatto ambientale sul paese ospitante e tenendo in considerazione le diversità sociali che caratterizzano un evento di questa portata.

## 8.5. I Mondiali del Qatar 2022

Il tema della sostenibilità ha rappresentato un punto focale anche per l'organizzazione della *FIFA World Cup* del 2022 tenutasi in Qatar, a tal punto che **l'intento iniziale era quello di garantire un evento interamente a emissioni zero.**

Per il raggiungimento di un obiettivo così ambizioso si è lavorato a lungo, anche in collaborazione con il paese ospitante, e per la prima volta la FIFA ha sviluppato una strategia di sostenibilità per raggiungere tale scopo. Fra le iniziative, l'acquisto di crediti per compensare le emissioni e soluzioni tecnologiche all'avanguardia per ridurre il fabbisogno ed i consumi degli impianti, gestire al meglio i rifiuti ed evitare gli sprechi di acqua. Oltre ciò, è stato installato un imponente impianto a energia solare di 800 MW ad Al Kharsa'ah con l'obiettivo di ridurre l'impronta di carbonio complessiva non solo dell'evento ma anche, in un'ottica futura, quella dell'intero Paese.

Una misura particolarmente innovativa è stata l'individuazione di un'area ristretta ed estremamente compatta per lo svolgimento della competizione. L'area in questione era composta da sole cinque città, per un totale di otto strutture, in modo che la distanza maggiore tra gli stadi fosse di soli 75 km. Ciò ha consentito di fare alloggiare per tutta la durata del torneo tifosi e giocatori in poche strutture localizzate a brevi distanze dai centri di interesse, permettendo in questo modo di ridurre notevolmente le emissioni dovute ai trasporti. Questa misura ha rappresentato un'assoluta novità mai adottata in tutte le precedenti edizioni della *FIFA World Cup*, nelle quali tifosi e giocatori erano costretti a grandi spostamenti per raggiungere le sedi delle partite.



Inoltre, si è comunque cercato di rendere i pochi spostamenti necessari molto più efficienti ed ecologici rispetto al passato. Ad esempio, al fine di ridurre l'impronta di carbonio della metropolitana di Doha è stato installato un innovativo sistema frenante elettrico che permette un rilevante recupero di energia. Inoltre, tutte le stazioni della metropolitana sono state insignite della *Green Building Certification*, un riconoscimento basato su un insieme di sistemi e strumenti di valutazione utilizzati per attestare le

prestazioni di un edificio dal punto di vista della sostenibilità ambientale. In aggiunta, in collaborazione con il paese ospitante, è stato promosso l'utilizzo di mezzi di trasporto elettrici, aumentando il numero di stazioni di ricarica presenti all'interno del Paese e mettendo in funzione nuovi autobus elettrici per gli spostamenti urbani.

Particolare attenzione è stata anche rivolta agli stadi nei quali si sono disputate le partite del torneo. Ogni sede ha infatti ottenuto la certificazione *Global Sustainability Assessment System (GSAS)*, certificazione che attesta la sostenibilità ambientale delle costruzioni e delle infrastrutture del Medio Oriente e del Nordafrica nella prospettiva della creazione di un ambiente urbano sostenibile che minimizzi l'impatto ecologico e riduca i consumi, rispettando le condizioni sociali e naturali della regione in cui sorgono. Il livello di sostenibilità è stato dunque certificato secondo diversi parametri, compresi design, costruzione, utilizzo di energia e di risorse idriche.



Tra gli stadi costruiti appositamente per il torneo, particolarmente interessante risulta lo stadio *Ras Abu Aboud Stadium*, anche denominato *Stadio 974* in virtù dei 974 container che lo compongono. Lo stadio, infatti, è composto interamente da container riciclati abitualmente usati per le spedizioni marittime inseriti in un'intelaiatura di acciaio permettendo così il sostenimento delle gradinate interne che ospitano 44.089 posti distribuiti su due anelli. L'idea alla base è quella di garantire tempi di costruzione più brevi, una bassa impronta ecologica e la potenziale reversibilità dell'edificio. Lo *Stadio 974* è infatti il primo nella storia della *FIFA World Cup* ad essere interamente smantellabile e dopo l'evento verrà completamente smontato e riutilizzato in modo che le parti possano essere usate per creare nuove strutture sportive in Qatar e all'estero.

Nonostante gli intenti lodevoli degli organizzatori, merita di essere segnalato che vari fattori sono intervenuti ad impedire il completo raggiungimento degli obiettivi iniziali e hanno dato adito a numerose polemiche, le quali hanno messo in dubbio non solo la sostenibilità dell'evento ma anche i mezzi utilizzati per perseguirla.

*Progetto coordinato da*  
Marco Imperiale

*Hanno contribuito alla realizzazione*  
Valentina Brovedani, Sara Consoli, Pia De Negri, Chiara Leonardi, Chiara Mammola,  
Federica Marzachì, Nicolò Peri, Alessia Placchi, Elisabetta Randazzo,  
Chiara Sarzi Sartori, Martina Terenzi

*Progetto grafico*  
[www.cometto.it](http://www.cometto.it)

Il presente elaborato è a scopo divulgativo e non costituisce parere professionale.  
Le informazioni e i dati riportati si intendono aggiornati a gennaio 2023.



**LCA STUDIO LEGALE**  
[www.lcalex.it](http://www.lcalex.it) - [info@lcalex.it](mailto:info@lcalex.it)

---

**MILANO**

Via della Moscova 18  
20121 Milano  
T +39 02 7788751

**ROMA**

Piazza del Popolo 18  
00187 Roma  
T +39 06 340091

**GENOVA**

Via XX Settembre 31/6  
16121 Genova  
T +39 010 5956039

**TREVISO**

Via Sile 41  
31056 Roncade (TV)  
T +39 0422 789511

**DUBAI**

**IAA Middle East Legal Consultants LLP**  
Liberty House, Office 514, DIFC  
T +971 4 3860090