

# DALLA PROTEZIONE DEL PANORAMA ALLO SCAMBIO DI QUOTE INQUINANTI

Le difficoltà di comunicazione nel campo del diritto ambientale

---

*Silvia* FERRERI

**ABSTRACT • *From Landscape Protection to Emissions Trade. Communication Problems in Environmental Law.*** The field of environmental law is governed by several sources, of different origin, both supranational and domestic. The combination of sources having different levels of authority is not an obvious exercise for judges. The shift in the point of view from a legislative tradition of acts meant to preserve the natural beauty, the sightseeing of the countryside or the architectural harmony of cities has caused confusion in terminology, in notions, in structure of the provisions. Supranational legislation is often drafted in one or – at most – two languages. This means that translations have to be provided. Whenever the original text uses vague or flexible expressions, a chance for misunderstanding or deviation is open. The original imprint of many European provisions is economic rather than legal: this affects the style and precision of the terminology that is later delivered to the courts to be enforced. A few examples of non-corresponding provisions illustrate this recurring problem.

**KEYWORDS •** Environment; International Treaties; Supranational Legislation; Legal Translations; Case Law.

## 1. Un problema ricorrente. A titolo di premessa

Il termine “scambio di quote inquinanti”, ben noto nell’ambito della legislazione ambientale, provoca nei non addetti ai lavori una reazione di sorpresa e sovente un moto di irritazione. L’idea che il legislatore immagini la possibilità di scambio di qualcosa di etereo, immateriale, privo di consistenza fisica di per sé lascia perplesso l’osservatore comune. È vero che molte operazioni economiche sono diventate immateriali, il denaro circola sempre più in forma immateriale, le banche agiscono tramite algoritmi. Il consumatore comune, però, fatica ancora a concepire vendite, permutate, scambi che abbiano per oggetto sostanze intangibili. La seconda reazione, quella di irritazione o fastidio, è provocata dall’evidenza che il “diritto” di inquinare possa legittimamente circolare, possa trasformarsi in una risorsa che viene monetizzata nel momento in cui transita da un titolare ad un altro.

L’origine della terminologia “scambio di quote” si può riconoscere in una serie di provvedimenti normativi approvati in Italia negli anni ‘80 rispetto alla “cessioni di cubatura”. In molti casi, leggi regionali autorizzarono il passaggio di una facoltà edificatoria da un soggetto ad un altro: chi non aveva interesse a sopraelevare, estendere, aggiungere verande, terrazze, mansarde poteva monetizzare il potenziale edificatorio cedendolo ad altri che incrementavano così la quantità di cemento, alluminio, vetro che potevano aggiungere ai propri edifici. Il risultato è noto a tutti: il paesaggio non ha tratto particolari benefici da questa estensione delle cubature già esistenti.

Le istituzioni deputate alla tutela del paesaggio come il Fai (Fondo ambientale italiano) stilano cronache desolanti degli impatti di politiche improvvisate.

Il meccanismo attuato in ambito di inquinamento è per certi versi simile. Entro la soglia massima concessa per emissioni inquinanti ai diversi Stati, è possibile che l'ammontare di un'attività produttiva sia potenziato tramite l'acquisizione di facoltà altrui, appunto sulla base di uno scambio di "quote" inquinanti. L'espressione, come illustrato oltre, è il risultato di una traduzione non del tutto fedele. Una versione che accentua l'impressione di un "diritto", di una sorta di "proprietà" sia pure astratta e intangibile.

### ***1.1 Testi internazionali e terminologia locale: una difficoltà sempre risorgente***

La questione dell'equivoco provocato dall'uso di termini carichi di significato in un contesto locale, ma adottati con una diversa portata semantica a livello internazionale o sovranazionale<sup>1</sup> è ricorrente. Nel caso europeo è stato spesso oggetto di critica e di perplessità l'uso del termine "regolamento" ("réglement", "regulation", "Richtlinie", ecc.) per i provvedimenti normativi che trovano immediata applicazione negli Stati membri, senza bisogno di una legislazione locale di recepimento. Infatti il sostantivo ha, nella tradizione giuridica occidentale, un primo ambito di significato: si tratta di interventi del potere esecutivo su delega del potere legislativo, in forma di normativa secondaria, soggetta alle fonti primarie approvate dal Parlamento. Insomma, per un giurista il regolamento non può scavalcare o derogare ad una legge che lo sovrasta. La situazione si inverte in ambito europeo: il regolamento è la fonte primaria. La scelta operata nei trattati istitutivi delle Comunità europee, e diventata tralatizia nei successivi documenti fondativi dell'UE, crea un'ambiguità per i giuristi. Infatti, si deve sempre specificare nelle argomentazioni che si tratta di "regolamenti approvati dal Consiglio e dal Parlamento Europeo", per evitare confusione. Le motivazioni per cui si verificano queste coincidenze di terminologia, queste anfibologie di significato tra il livello nazionale e internazionale, possono variare: spesso interviene la ricerca di una dizione che non metta in eccessiva evidenza una parentela con uno specifico modello nazionale, si cerca un termine equidistante da tutti gli Stati, e magari anche meno "compromettente" sul piano politico: una "legge" europea avrebbe, agli esordi della storia comunitaria, suscitato notevoli resistenze, sarebbe parso un atto di arroganza delle istituzioni che miravano inizialmente ad un profilo meno ambizioso, meno intimidente.

Questioni molto delicate sono insorte al momento dell'allargamento della Comunità Europea ai paesi dell'Est Europa, già impregnati dall'esperienza socialista. La parola "direttiva" generò in diversi ambienti una reazione negativa: infatti ad essa si associava l'impressione lasciata dalle direttive del Partito comunista o dalle direttive della Corte Suprema (che aveva il potere di fatto di emanare linee di interpretazione della legge vincolanti per i giudici, a prescindere dalle proprie convinzioni ermeneutiche. La Corte Suprema aveva il potere di imporre letture dei testi normativi preconfezionate da membri del potere giudiziario che erano sovente eletti in base alla fedeltà alla politica del partito: in flagrante violazione della separazione dei poteri).

---

<sup>1</sup> Come noto, l'espressione "sovranazionale" si riferisce a organizzazioni che abbiano ricevuto dagli Stati una cessione di sovranità, in taluni ambiti, che consente alle istituzioni dell'organismo creato di imporre le proprie decisioni con meccanismi che garantiscono l'adempimento da parte degli Stati Membri. Per gli europei l'ovvio esempio è l'Unione Europea. Ma situazioni analoghe si verificano in molti contesti geografici, con una notevole crescita di organizzazioni che riuniscono gli Stati Andini o gli Stati dell'Africa Occidentale, già francofona, o gli Stati scandinavi, ecc.

Di fronte all'ambiguità di termini che possono riferirsi a realtà diverse, addirittura a fonti che hanno rango normativo diverso (e quindi resistenza differente, soggezione al controllo di costituzionalità diversa, ecc.), alcuni Stati hanno adottato talune precauzioni. Ad esempio aggiungendo una desinenza che consente di caratterizzare la parola e legarla ad un contesto specifico, oppure adattando un termine locale per impedirne la confusione con quello sovranazionale. Così in Germania si oppone la dizione *Entscheidung* (per le sentenze delle corti interne, inclusa la corte suprema federale BGH) a *Urteil (des EU Gerichtshofes)* riservata alla Corte di Giustizia dell'UE. Viceversa in Italia lo stesso termine "sentenza" si applica alle decisioni sia delle corti italiane che a quelle europee. Lo stesso avviene in Francia dove le decisioni della Corte di Giustizia europea sono denominate "*arrêts*", come quelle della Corte di Cassazione (mentre le sentenze di merito delle corti inferiori sono designate con il termine "*jugement*").

### 1.1.1 Coerenza neolatina?

È logico chiedersi se, almeno nell'ambito di una famiglia linguistica come quella neolatina, si possa contare su una certa armonia, una coerenza interna nel gruppo di lingue che più si assomigliano.

La risposta non è del tutto rassicurante. Se è vero che esiste una certa prassi di consultazione reciproca tra i traduttori delle istituzioni internazionali, e, in particolare, i traduttori italiani sembrano considerare con attenzione le soluzioni adottate dai colleghi francesi (probabilmente per la lunga tradizione di preminenza del francese in ambito diplomatico e internazionale), sovente si creano disallineamenti nelle versioni ad esempio dei rimedi che discendono da una previsione europea.

A titolo di esempio, nel caso della direttiva 85/577 (contratti stipulati dai consumatori al di fuori dei locali commerciali), a livello europeo si è introdotto il "diritto di ripensamento" (*droit de repentir*). Si tratta, in sostanza, della possibilità di cambiare idea (a causa dell'effetto-sorpresa che spesso accompagna queste transazioni, o comunque l'assenza di piena libertà di decisione) e revocare il consenso prestato ad un contratto che si rivela meno appetibile di quanto forse parso a priva vista. Nella versione inglese l'espressione usata per indicare questa facoltà concessa al consumatore è "right of cancellation and right to renounce the effects of his/her undertaking". In francese troviamo "resilier et renoncer". Sfortunatamente, per qualche ragione imprevista (forse la ricerca di un linguaggio meno banale, più pertinente al contesto giuridico), l'espressione adottata in italiano è "recesso e rescissione". La nostra scelta (che non segue il modello francese, in questo caso), si rivela poco felice quando si considera che "rescissione" è parola tecnica del diritto, usata nel codice civile per indicare la possibilità di ottenere lo scioglimento di un contratto stipulato in condizione di stress, di mente perturbata: per stato di pericolo o stato di bisogno (art. 1448 c.c.). Il rimedio è quindi molto circostanziato nelle premesse e anche negli esiti (chi ha approfittato dello stato non sereno della controparte ha la possibilità di salvare il contratto "ric conducendolo ad equità", l'azione deve esser intentata in un termine molto breve, ecc.). Viceversa, lo scopo della normativa europea è di consentire, entro un lasso di tempo limitato, una revoca del consenso, uno scioglimento del contratto appena concluso. Come se esistesse nel contratto una sorta di clausola sottintesa "salvo ripensamento", così come in molti contratti di fornitura esiste la clausola "salvo approvazione della casa". La

nozione di “withdrawal”, di ritiro dal rapporto, è diventata centrale alla difesa dei consumatori. Se ne trova traccia in molte disposizioni europee che proteggono il contraente meno agguerrito<sup>2</sup>.

Il problema della terminologia fluttuante ovviamente è legato ad una varietà di fattori. Ad esempio al fatto che i traduttori non sono necessariamente giuristi; i giuristi-linguisti, per parte loro, hanno un potere di revisione che interviene alquanto tardivamente nel procedimento di approvazione dei documenti; il diritto è molto settoriale e non è detto che le parole abbiano lo stesso senso in aree giuridiche diverse, e via discorrendo<sup>3</sup>.

## 2. Nel settore ambientale: fonti internazionali e problemi locali

La materia ambientale è ovviamente di interesse mondiale. Nessuno ignora ormai l’entità dell’allarme globale su questo argomento. Su di esso infatti si riscontrano molteplici fonti giuridiche di rango diverso: dalla dimensione mondiale (tramite le Nazioni Unite) a quella regionale (per l’Europa: l’UE) a quella nazionale e delle singole unità che compongono gli Stati (federali o regionali).

Tra le fonti più importanti figura la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici cui è allegato il celebre Protocollo di Kyoto dell’11 dicembre 1997 della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici.

La versione italiana del testo è reperibile nel modo più facile e immediato tramite il sito della Confederazione svizzera, nella sezione riservata al diritto internazionale<sup>4</sup>. La ricerca di un testo altrettanto accessibile nei siti italiani ufficiali è destinata a rivelarsi impegnativa: la Gazzetta ufficiale non è sempre rintracciabile rapidamente e i siti dei ministeri non presentano sempre una struttura facilmente navigabile. Per di più, il Governo italiano non procede sempre alla traduzione dei documenti internazionali che vengono talvolta approvati dal Parlamento, per la ratifica e l’esecuzione, nella versione linguistica inglese o francese. Per questo motivo il sito della confederazione svizzera, che include l’italiano tra le lingue ufficiali, costituisce spesso una risorsa preziosa.

La scelta terminologica del testo di rango più elevato non è indenne da critiche: “Le emissioni... non sono misurate ma calcolate, e nella terminologia del settore, il parametro... è chiamato *attività*”<sup>5</sup>.

In sostanza l’interprete, anche in questo caso, deve familiarizzarsi con un linguaggio specialistico ulteriore e apprestarsi ad uno sforzo simile a quello che è imposto dal fatto che il legislatore chiami certe sanzioni per pagamento tardivo delle imposte “ravvedimento operoso”, la presunzione di reddito di una attività commerciale “studio di settore”, la perdita di tutela di un’etichetta commerciale “volgarizzazione del marchio”, il rapimento (e traduzione all’estero) di un sospetto criminale “extraordinary rendition” e via discorrendo. È facile immaginare come queste espressioni edulcorate o eufemistiche ostacolino le traduzioni: l’interprete deve compiere un notevole sforzo di indagine supplementare. La continua esposizione a neologismi e a traslazioni di senso mantiene l’agilità mentale, non facilita però la rapidità della comprensione.

Nel caso delle fonti normative europee i giuristi italiani che hanno più assiduamente frequentato l’argomento<sup>6</sup> segnalano che i vocaboli sono sovente utilizzati in modo

<sup>2</sup> Research Group on the Existing EC Private Law (Acquis group), Contract I, Sellier, 2007, pp. 155 e ss.

<sup>3</sup> S. Ferreri 2007: pp. 879-894; S. Ferreri 2018.

<sup>4</sup> Protocollo di Kyoto (<https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/20021138/index.html>); consultato il 9 settembre 2019).

<sup>5</sup> M. Venuti 2011.

contraddittorio, oppure non sono definiti (o solo parzialmente definiti): con la conseguenza che una notevole discrezionalità è lasciata ai legislatori statali nell'attuazione a livello nazionale. Per forza di cose, al momento dell'applicazione effettiva insorgono divaricazioni importanti, ad esempio nella casistica giurisprudenziale, quando i giudici devono irrogare sanzioni o sindacare la validità di accordi tra imprese.

In certi casi, i termini giuridici sono definiti in alcune direttive, mentre non lo sono in altre connesse, oppure le istituzioni europee creano neologismi che sfidano l'intuizione dell'interprete. Comunque, il legislatore europeo raramente persegue una disciplina analitica e specifica *tutte* le circostanze e le conseguenze del caso.

### **2.1 La nozione di danno**

A titolo di esempio, vale la pena di considerare la Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale<sup>7</sup>: essa contiene la definizione di *danno*, all'art. 2, par. 2.

Confrontiamo le due versioni inglese e italiana:

Art. 2, 2: '*damage*' means a measurable *adverse change* in a natural resource or measurable impairment of a natural resource service which may occur directly or indirectly.

Art. 2, 2: "*danno*": un *mutamento negativo* misurabile di una risorsa naturale o un deterioramento misurabile di un servizio di una risorsa naturale, che può prodursi direttamente o indirettamente.

In questi testi, come spesso accade in seno all'UE, troviamo una descrizione fattuale di ciò accade quando un valore ambientale è alterato in modo negativo. La definizione giuridica però richiede specificazioni ulteriori. Non ogni deterioramento genera tecnicamente un danno, soprattutto se consideriamo l'obbligo di risarcirlo o ripararlo<sup>8</sup>.

In molti casi la convivenza sociale conduce a conflitti di interessi, la stessa esistenza di una persona può generare una perdita ad altri, un gesto innocuo è suscettibile di privare altri di un'opportunità. Il problema è ben noto ai legislatori che si sono sovente trovati, al momento della codificazione, a cercare certe formule che circoscrivessero l'ampiezza dei doveri di risarcire altri per perdite che fossero in relazione causale con le proprie azioni. L'esempio didascalico è quello dell'edificio costruito in prossimità di un altro che viene privato del panorama o dell'illuminazione: se il titolare dell'edificio preesistente non si è procurato un vantaggio qualificato, ad esempio da una servitù che vieti di elevare o di modificare entro un certo limite geografico, ma vanta solo un generico interesse alla luce, alla bella vista, non potrà pretendere un indennizzo da chi legittimamente costruisce in adiacenza. Nel nostro ordinamento il legislatore ha qualificato con l'aggettivo "ingiusto" il danno risarcibile: cercando con ciò di richiedere che l'interesse protetto sia in qualche modo particolarmente qualificato (perché pertinente ad un diritto soggettivo assoluto come la proprietà o ai diritti della persona o specificamente protetto da una legge, ecc.).

<sup>6</sup> B. Pozzo 2012.

<sup>7</sup> On-line (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32004L0035>).

<sup>8</sup> Il danno ambientale regolato con l'art. 300 è stato modificato dall'art. 33, comma 1, **D.Lgs. 18 agosto 2015, n. 145**, a decorrere dal 17 settembre 2015): "È danno ambientale qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima" (comma 1).

Altrove si è preferito indicare i diritti che sono tutelati (come nel BGB tedesco al § 823), con elenchi di interessi che il legislatore ha considerato meritevoli di particolare tutela: con il problema successivo che nuovi diritti emergono (ad es. il diritto alla riservatezza rispetto ai propri dati personali) e l'elenco primitivo si rivela insufficiente. Comunque i legislatori tentano di qualificare e circoscrivere le posizioni soggettive che generano una pretesa di indennizzo verso gli altri consociati.

## **2.2 La responsabilità delittuale**

Proseguendo nell'analisi della direttiva 2004/35/CE troviamo un'altra definizione all' Art. 2, § 6:

“operator” any natural or legal, private or public person who operates or controls the *occupational* activity or, where this is provided for in *national legislation*, to whom decisive economic power over the technical functioning of such an activity has been delegated, including the holder of a permit or authorisation for such an activity or the person registering or notifying such an activity.

Reso in italiano nella versione dei traduttori europei:

“operatore”: qualsiasi persona fisica o giuridica, sia essa pubblica o privata, che esercita o controlla un'attività *professionale* oppure, quando la legislazione nazionale lo prevede, a cui è stato delegato un potere economico decisivo sul funzionamento tecnico di tale attività, compresi il titolare del permesso o dell'autorizzazione a svolgere detta attività o la persona che registra o notifica l'attività medesima.

In ottemperanza all'obbligo di adeguare il diritto italiano alla direttiva, troviamo, come strumento di recepimento del diritto comunitario, il D.lgs. 152/2006, in cui - all' Art. 302, c. 4 - si legge:

“operatore” qualsiasi persona, fisica o giuridica, pubblica o privata, che esercita o controlla un'attività *professionale* [avente rilevanza ambientale] oppure chi comunque eserciti potere decisionale sugli aspetti tecnici e finanziari di tale attività, compresi il titolare del permesso o dell'autorizzazione a svolgere detta attività.

L'osservatore è forse perplesso: non solo l'espressione *operatore* è associata, nell'ambito dell'igiene, alla persona che materialmente raccoglie i rifiuti (“*l'operatore ecologico*” dell'amministrazione pubblica), ma il termine “professionale” - per indicare l'occupazione sistematica - tradisce il senso iniziale. Nella lingua corrente è piuttosto il “mestiere” che implica la regolarità del lavoro, visto che la categoria della “professione” tende a collegarsi a occupazioni più intellettuali, o regolate da organi di autodisciplina (“gli ordini” dei commercialisti, architetti, ecc.). Da tempo ci siamo però assuefatti all'impiego del termine “professionista”, in diritto comunitario, per indicare in realtà la controparte “business”, commerciale, di un rapporto economico, contrapposta al mero consumatore.

Una certa confusione si era verificata anche in relazione alla direttiva del 1995 sulla protezione dei dati personali<sup>9</sup> in cui si definiva, in inglese, il soggetto responsabile dei dati: art.

<sup>9</sup> Direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati.

2, “d) ‘*controller*’ shall mean the natural or legal person, public authority, agency or any other body which alone or jointly with others determines the purposes and means of the processing of personal data”.

La versione italiana ha preferito parlare di “responsabile del trattamento”, ma, sfortunatamente, il termine “controllo” è ri-emerso quando il traduttore in italiano ha reso il concetto di autorità di supervisione (o che sovrintende alla materia), in inglese “supervisory authority” (art. 18)<sup>10</sup>, con la formula “autorità di controllo”. Come è facile immaginare, la confusione per l’impiego sfalsato del termine “controllo”<sup>11</sup> è stata notevole. Per i giuristi stranieri che leggono la versione italiana non è facile identificare la differenza tra “controller” e “autorità di controllo”.

Ancora, quanto alla sfera di applicazione della normativa sulla responsabilità ambientale, l’art. 3.1 prevede:

La presente direttiva si applica:

- a) al danno ambientale causato da una delle attività professionali elencate nell’allegato III e a qualsiasi minaccia imminente di tale danno a seguito di una di dette attività;
- b) al danno alle specie e agli habitat naturali protetti causato da una delle attività professionali non elencate nell’allegato III e a qualsiasi minaccia imminente di tale danno a seguito di una di dette attività, in caso di comportamento *doloso* o *colposo* dell’operatore.<sup>12</sup>

La scelta del legislatore europeo è in controtendenza rispetto alle soluzioni comuni: generalmente, secondo i criteri ordinari in tema di responsabilità extra-contrattuale (o “delittuale”, o aquiliana), il danneggiante risponde per comportamenti dequalificati da un elemento soggettivo almeno di *colpa* (negligenza o ignoranza di ordini, regolamenti, discipline, nel caso del diritto italiano), se non addirittura di *dolo* (intenzione di nuocere). Qui si osserva che la presenza della colpa, della trascuratezza è necessaria in casi speciali, quelli che esulano da un Allegato (III) annesso alla direttiva. Quindi, si verifica un’inversione rispetto alle aspettative comuni del giurista: la colpa, in ambito ambientale, non è sempre necessaria. Si risponde anche a titolo “oggettivo”, per l’effettiva relazione di causa ed effetto tra una condotta nociva e l’evento negativo, a prescindere da un rimprovero che si possa muovere al soggetto che ha agito. La soluzione non è inedita nel diritto comunitario, si è già proceduto in questo senso in materia di responsabilità del produttore per danni generati da beni immessi nel mercato.

L’opzione per la responsabilità oggettiva (o “assoluta”, nella lingua giuridica italiana) causa però alcuni problemi traduttivi.

Troviamo il comportamento colposo o doloso indicato, correttamente, in tedesco: “*vorsätzlich* oder *fahrlässig*”, in inglese: “*at fault* or *negligent*”, ma in francese la frase: “*lorsque l’exploitant a commis une faute ou une négligence*” lascia l’incertezza se un elemento di intenzionalità sia richiesto (il dolo presuppone intenzione, mentre la “faute” non è specificamente intenzionale).

Il disagio verso il parametro con cui imputare al danneggiante l’obbligo risarcitorio emerge nella comunicazione della Commissione Europea (per il consiglio di Gothenburg) intitolata “Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell’Unione europea per lo sviluppo sostenibile (COM(2001) 264 definitivo del 15 maggio 2001). I traduttori si sono

<sup>10</sup> Art. 18, 1. “Member States shall provide that the *controller* or his representative, if any, must notify the *supervisory authority*” (corsivo aggiunto).

<sup>11</sup> Art. 18, 1. “Gli Stati membri prevedono un obbligo di notificazione a carico del responsabile del trattamento, od eventualmente del suo rappresentante, presso *l’autorità di controllo*” (corsivo aggiunto).

<sup>12</sup> Corsivo aggiunto.

trovati di fronte all'espressione giuridica che in *common law* indica la responsabilità senza colpa, "strict liability": non tutti hanno saputo cogliere il senso giuridico del termine.

L'impegno di avere una "EU legislation on *strict* environmental liability in place by 2003" è stato reso efficacemente in tedesco con: "Annahme der EU-Rechtsvorschriften über die *verschuldensunabhängige* Umwelthaftung bis zum Jahr 2003", ma in francese (e italiano) troviamo:

Mettre en place, d'ici à 2003, la législation de l'UE sur la responsabilité environnementale *de plein droit*;

Approvare una legislazione UE su una *rigida responsabilità* ambientale entro il 2003.

Nel caso delle due lingue neolatine, l'uso di un registro linguistico corrente, una descrizione di ciò che il testo inglese direbbe ad un profano, non rende la tecnicità dell'espressione giuridica inglese volta a escludere che sia necessario per il giudice accertare che un rimprovero specifico di negligenza o di intenzionalità sia rivolto al danneggiante. La sola connessione di causa ed effetto produce in qualche circostanza l'obbligo risarcitorio, a prescindere da una carenza dell'agente, per il solo fatto che la condotta tenuta ha provocato certe conseguenze.

La difficoltà sperimentata dai traduttori dipende, in parte, dalla circostanza che l'inglese giuridico è ingannevole, sia per la presenza di radici latine che hanno assunto connotati peculiari, sia per i percorsi idiosincratici che i rimedi hanno seguito davanti alle corti regie inglesi. Così, per lungo tempo, la difesa del convenuto in giudizio che dimostrasse in capo all'attore che il danno si era prodotto, anche in parte minima, per un contributo della vittima (che era magari stata incauta o sprovvista), bloccava radicalmente la pretesa di risarcimento. Solo dal 1945, con il *Contributory Negligence Act*, il Parlamento ha previsto in Inghilterra che le corti possano attribuire proporzionalmente la responsabilità ai due litiganti e ridurre i danni in misura corrispondente al contributo che la vittima ha portato al verificarsi del danno. Prima di allora si seguiva la regola del "o tutto o niente". Questo esito era per i *civil lawyers* sconcertante, dal momento che l'attribuzione proporzionale della colpa era seguita dalle corti continentali da lungo tempo. Tuttora l'espressione "contributory negligence" è ambigua (il senso cambia nei precedenti giudiziari vincolanti tra il periodo anteriore al 1945 e successivo a tale data) preferendosi la dizione "comparative negligence" per specificare il concorso di colpa nelle azioni di *tort*.

### 3. Recepimento della direttiva in Italia: D.lgs. 152/2006

La legislazione italiana del 2005, di adeguamento alle fonti europee, non si riferisce ad una *responsabilità oggettiva* (a livello europeo, appunto: *strict liability*), ma ripete la legislazione preesistente, basata sulla "colpa" dell'agente (art. 311, 2 comma):

Chiunque realizzando un fatto illecito, o omettendo attività o comportamenti doverosi, con violazione di legge, di regolamento, o di provvedimento amministrativo, con *negligenza, imperizia, imprudenza o violazione di norme* tecniche, arrechi danno all'ambiente....

Questa formula contraddice l'intenzione del legislatore europeo. Ne è derivata da parte della Commissione UE una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia (31 Gennaio 2008)



(Procedura 2007/4679)<sup>13</sup>: una delle tante, dal momento che nel luglio 2019 il sito del ministero delle politiche europee annota “Il numero delle infrazioni a carico del nostro Paese sale a 79, di cui 71 per violazione del diritto dell’Unione e 8 per mancato recepimento di direttive”.

Le disposizioni sul danno ambientale contenute nel “codice dell’ambiente” hanno subito di conseguenza rilevanti modifiche tramite il **D.L. n. 135/2009** e la “Legge europea 2013” (**L. n. 97/2013**), tutti provvedimenti volti a rimediare a procedure di infrazione della UE.

**La legge 20 novembre 2009, n. 166**, dapprima (art. 5 bis), e la “legge europea (**L. 6 agosto 2013, n. 97**, art. 25), successivamente, sono intervenute con l’obiettivo di allineare il contenuto del Codice con quello della direttiva comunitaria. In particolare è stato stabilito che il danno all’ambiente debba essere risarcito esclusivamente mediante misure di riparazione “primarie”, “complementari” o “compensative”, piuttosto che con mezzi monetari.

#### **4. Lo scambio di quote di emissioni inquinanti**

La possibilità di cessione di facoltà inquinanti da un soggetto ad un altro è chiarita da una comunicazione della Commissione del 2004: Comunicazione sui criteri per applicare l’Allegato III (Direttiva 2003/87/CE che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni).<sup>14</sup>

A questo riguardo rileva il “Piano Nazionale di Allocazione”. Il PNA è redatto periodicamente: il primo emesso per il periodo 2005-2007; in seguito, ogni cinque anni (in conformità al Protocollo di Kyoto).

Uno dei problemi che si pongono sotto il profilo applicativo è che ci si misura con “... PNA pubblicati solamente nella lingua nazionale di ogni Stato membro, [che] rendono la lettura difficile. Nel primo periodo, almeno, erano stati compilati in inglese, o corredati da traduzioni”. Inoltre, nella legislazione europea manca una definizione della natura giuridica delle quote di emissione (nella versione inglese indicate come “*greenhouse gas emission allowances*”)<sup>15</sup>.

La direttiva europea ha predisposto inizialmente una armonizzazione “minima” tra gli Stati membri<sup>16</sup>, senza dettagli propriamente giuridici. Come spesso avviene, si indica l’obiettivo, si descrivono le procedure, ma si lasciano indefiniti i particolari (affidati al recepimento dei singoli Stati che possono tradurre diversamente le nozioni economiche in nozioni giuridiche).

Nelle definizioni in apertura della direttiva si legge:

<sup>13</sup> Cfr. Bruxelles, 12 gennaio 2012, C(2012) 228 final, Parere Motivato Complementare indirizzato alla Repubblica italiana – Infrazione n. 2007/4679. L’archiviazione della procedura 2007/4679 sulla Violazione del diritto UE per la Non corretta trasposizione della direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale è intervenuta nel 2014 (<http://www.politicheeuropee.gov.it/it/attivita/procedure-dinfrazione/archivio-aggiornamenti-infrazioni-2007-2015/infrazioni-aggiornamento-del-23-gennaio-2014/>; consultato 9 settembre 2019).

<sup>14</sup> Bruxelles, 7.1.2004, COM(2003) 830. B. Pozzo 2003.

<sup>15</sup> Direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX:32003L0087>; consultato 9 settembre 2019).

<sup>16</sup> Art. 16: “La presente direttiva non preclude agli Stati membri di mantenere o adottare disposizioni più severe in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, comprese l’individuazione di altre attività da assoggettare agli obblighi di prevenzione e di riparazione previsti dalla presente direttiva e l’individuazione di altri soggetti responsabili”.

a) “quota di emissioni”, il diritto di emettere una tonnellata di biossido di carbonio equivalente per un periodo determinato, valido unicamente per rispettare le disposizioni della presente direttiva e cedibile conformemente alla medesima.

Questa versione linguistica usa il termine “diritto”: nel significato giuridico ciò implica una situazione stabile non soggetta alla discrezione dell’amministrazione pubblica, una legittima pretesa del titolare di essere tutelato dall’ordinamento giuridico di appartenenza nel far valere la situazione protetta.

Diverso sembra invece il discorso nelle altre versioni linguistiche, così in inglese:

article 3(a): “an allowance to emit one tonne of carbon dioxide equivalent during a specified period, which [...] shall be transferable in accordance with the provisions of this Directive”.

L’espressione inglese “*allowance*” contiene il significato di concessione, permesso, licenza: una situazione meno protetta di “right”. Analogamente troviamo nella versione tedesca: “Zertifikat” (“Zertifikat das zur Emission [...] berechtigt”). In francese si parla di “quota autorisant à émettre”: anche in questo caso si intravede la natura di concessione, di autorizzazione (ipoteticamente revocabile). Nella versione italiana la dizione “*diritto di emettere*” corrisponde a quella spagnola “*derecho de emisión*”. In questi casi si tende a pensare ad un effettivo diritto soggettivo, un privilegio ad emettere gas, una sorta di proprietà immateriale.

Quanto al verbo che collega il soggetto alla facoltà di inquinare la dizione significativa - segnalata dagli specialisti della materia<sup>17</sup>, si trova in inglese nell’Article 19:

1. Member States shall provide for the establishment and maintenance of a registry in order to ensure the accurate accounting of the issue, holding, transfer and cancellation of allowances [...] 2. Any person may *hold* allowances.

Nella versione italiana troviamo:

1. Gli Stati membri provvedono ad istituire e conservare un registro per assicurare l’accurata contabilizzazione precisa delle quote di emissioni rilasciate, possedute, cedute e cancellate [...] 2. Qualsiasi persona può *possedere* quote di emissioni.

Un ventaglio diversificato di relazioni risulta dal francese:

1. Les États membres prévoient l’établissement et le maintien d’un registre afin de tenir une comptabilité précise des quotas délivrés, détenus, transférés et annulés [...] 2. Toute personne peut *détenir* des quotas;

dallo spagnolo:

1. Los Estados miembros tomarán las disposiciones necesarias para la creación y el mantenimiento de un registro que permita llevar cuenta exacta de la expedición, la titularidad, la transferencia y la cancelación de derechos de emisión [...] 2. Cualquier persona podrá *ser titular* de derechos de emisión;

dal tedesco:

---

<sup>17</sup> B. Pozzo 2012: slide 19.

“1. Die Mitgliedstaaten sorgen für die Einrichtung und Aktualisierung eines Registers, um die genaue Verbuchung von Vergabe, Besitz, Übertragung und Löschung von Zertifikaten zu gewährleisten [...] 2. Jede Person kann *Inhaber* von Zertifikaten sein.

Insomma, ci si muove da una relazione non titolata di “avere il controllo” (“*holding of allowances*”) ad un possesso (relazione con l’intenzione di usare dell’oggetto come se si fosse titolari di un diritto) fino a “*détention*”, a “*titularidad*” e, in tedesco, “*Besitz*” e “*Inhaber*”.

Per il giurista ognuna di queste situazioni esprime sfumature diverse, rilevanti ad esempio in termini di onere della prova, di prescrizione per agire in giudizio e di rimedi processuali civili disponibili davanti alle corti. Il sistema giuridico deve considerare non solo le relazioni “titolate” (formali) con i beni, risultato di una piena investitura sull’oggetto, ma anche situazioni di fatto, più o meno provvisorie, che danno luogo ad una protezione, tanto più energica quanto più la situazione di fatto è consolidata. Per questo motivo, non è indifferente in termini pratici e processuali che la relazione sia qualificata come mera “detenzione” o vero “possesso”.

Se prendiamo in considerazione il modello che il legislatore europeo ha avuto verosimilmente presente al momento di redigere la direttiva europea, osserviamo che negli USA, il *Clean Air Act* 1990 (modello di riferimento per lo scambio di quote) contiene una definizione della natura giuridica delle “allowances”<sup>18</sup>.

“An allowance does *not* constitute ‘*property right*’”; e notiamo la specificazione che “the authority of the United States to terminate or limit such allowances *cannot be restricted*” (Sec. 403(f)).

Questa formula rende l’idea che la relazione con la concessione è transeunte, non definitiva e soggetta a revoca. La facoltà di inquinare è condizionata.

In Italia, viceversa, la scelta dell’espressione “diritto a una quota di emissioni” ricorre ad un linguaggio corrente, indefinito giuridicamente, che evoca una investitura formale permanente.

La legislazione tedesca ha almeno incorporato una definizione negativa, le “allowances” non sono strumenti finanziari (per escluderne lo scambio dal *Financial Services Supervisory Authority*).

In Francia, invece, l’Article L. 229-15 (*Code de l’environnement*)<sup>19</sup> tratta le “allowances” come “*biens meubles*” (in forma elettronica), negoziabili. Per rendere la formula “Transfer of allowances” il legislatore francese usa la terminologia della proprietà, evoca l’immagine di un diritto soggettivo assoluto.

Se è vero che tutte le versioni linguistiche nelle 24 lingue ufficiali dell’UE hanno pari valore vincolante, è anche realistico ricordare che molte trattative preliminari alle direttive e ai regolamenti si svolgono in inglese, per il mero motivo utilitaristico che questa è la lingua più condivisa dai negoziatori politici. Qualche peso particolare si deve attribuire alla prima

<sup>18</sup> Sec. 403 (f) Nature of Allowances: “[...] Such allowance does not constitute a property right. Nothing in this subchapter or in any other provision of law shall be construed to limit the authority of the United States to terminate or limit such authorization”.

<sup>19</sup> Article L. 229-15 Code de l’environnement: “Les quotas d’émission de gaz à effet de serre [...] sont des biens meubles exclusivement matérialisés par une inscription au compte de leur détenteur dans le registre national [...] Ils sont négociables, transmissibles par virement de compte à compte et confèrent des droits identiques à leurs détenteurs [...] Le transfert de propriété des quotas résulte de leur inscription, par le teneur du registre national, au compte du bénéficiaire à la date et dans les conditions définies par décret”.

versione, inglese, da cui generalmente derivano le traduzioni nelle altre 23 lingue, attraverso le c.d. “*langues pivots*” che fungono da *traits d’union* per contenere i costi dei traduttori europei.

### 5. Esiti nelle corti

Dal quadro che si è cercato di delineare è derivato, come prevedibile, lo sconcerto dei giudici nel delimitare la portata dell’oggetto di scambio.

Ogniquale volta il legislatore europeo preferisce un approccio economico, una prospettiva pragmatica anziché giuridica, il risultato per i giuristi è costante: incertezza interpretativa e di conseguenza una litigiosità crescente<sup>20</sup>. La prassi, invalsa presso le istituzioni europee, di sperimentare una direttiva impostata in termini di armonizzazione parziale per poi rivedere la materia a distanza di qualche anno, con l’obbligo per gli Stati di monitorare il funzionamento e di riferire alle autorità di sorveglianza l’andamento del processo di omologazione, non risolve tutti i problemi, soprattutto per chi nell’intervallo si è trovato a maneggiare testi ambigui.

La pressione politica perché un problema sia affrontato almeno in maniera parziale, rudimentale, salvo la messa a punto successiva, quando si constatino importanti problemi applicativi, divergenze interpretative tra le corti dei diversi Stati membri, induce ad una produzione normativa affrettata, ad una litigiosità supplementare, ad interventi regolatori della Corte di Giustizia dell’UE per rispondere a questioni pregiudiziali dei giudici delle diverse giurisdizioni: insomma ad una notevole dispersione di energie e di costi.

### 6. Termini “fisarmonica”

I linguisti osservano che nella comunicazione corrente esistono molte espressioni flessibili, indeterminate per vocazione, che coprono uno spettro di significati.

Tipicamente ricadono in questa categoria parole come “tramonto”, “calvizie”, “anziano”, ecc. Talvolta ci si riferisce a questi lemmi come a “parole fisarmonica” (“*accordion words*”)<sup>21</sup>.

Il legislatore è costretto però ad un maggiore livello di specificità: non sempre per pedanteria, ma per ricerca di certezza del diritto. Così, ad esempio, il codice della strada fornirà indicazioni esatte sul momento in cui si devono accendere i fari, sulle condizioni di visibilità; le convenzioni internazionali definiscono il concetto di “bambino”<sup>22</sup> (minore di 18 anni, salvo situazioni particolari in cui l’età scende a 5 anni, ecc.).

Sfortunatamente, in ambito europeo capita di frequente che la redazione delle norme sia dettata da un approccio economico, che il problema venga inizialmente impostato nella luce della libertà di circolazione delle merci e dei cittadini o nella versione della tutela del consumatore, senza un chiaro disegno legislativo: per i giuristi linguisti – che intervengono tardi nel processo di trattativa dei testi normativi – è spesso impossibile correggere la dizione accettata, anche quando si ha la consapevolezza che le parole negoziate daranno luogo a interpretazioni divergenti nelle diverse tradizioni giuridiche dei singoli Stati membri.

<sup>20</sup> F. Bonelli e F. Giampietro 2013: 133; U. Salanitro 2013: 1318; A.G. Annunziata 2015: pp. 133 e ss.

<sup>21</sup> W.F. Young 1964: p. 631; G. Williams (1945) in p. 181 parla di “*fringe meaning*” (supponendo di definire una persona di mezz’età come “uno che ha 45 anni”? o chi si possa dire “calvo”? o quando si passi dalla “notte” al “giorno”?; M.S. Moore 1981: pp. 151 e ss.; B. Harrison 1972: pp. 128 e ss.

<sup>22</sup> Article 1, Convention on the Rights of the Child, 1989; in Europa: Commission Recommendation of 20.2.2013 C(2013) 778 final ([http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/c\\_2013\\_778\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/c_2013_778_en.pdf)).

Il risultato è che, sovente, le direttive europee lasciano un margine di arbitrio interpretativo, generano divergenze applicative. A queste lacune deve rimediare la Corte di Giustizia in risposta a questioni pregiudiziali poste dai giudici degli Stati membri e le istituzioni comunitarie devono rincorrere la giurisprudenza, consolidandone gli esiti in nuovi strumenti normativi: con la tanto lamentata eccedenza di produzione legislativa che rende impopolare l'UE presso il pubblico poco informato dei retroscena tecnici della normazione.

## BIBLIOGRAFIA

### Sez. 1. Riviste e monografie

- Annunziata, A.G. (2015), Il nuovo sistema di riparazione del danno ambientale alla luce della l. 6 agosto 2013, n. 97: obbligatorietà del risarcimento in forma specifica e nuovo “antropocentrismo dei doveri”, in *Contr. e Impr.*, 31, 1, pp. 133-153.
- Cicigoi, Elisabetta, e Paolo Fabbri (2007), *Mercato delle emissioni ad effetto serra*, Bologna, Il Mulino.
- Clarich, Marcello (2007), *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, in *Diritto pubblico*, pp. 219 e ss.
- Esposito de Falco, Olimpia (2005), *La Direttiva emission trading: nuovo strumento impositivo di tutela dell'ambiente*, Roma, Aracne.
- Bonelli, Franco (2014), *Il risarcimento del danno all'ambiente dopo le modifiche del 2009 e del 2013 al T.U. 152/2006*, in *Dir. comm. internaz.*, pp. 3 e ss.
- Faure, M., e M. Peeters (a cura di) (2008), *Climate Change and European Emissions Trading*, Cheltenham-Northampton.
- Gambaro, F.L. (2005), *Emissions Trading tra aspetti pubblicistici e profili privatistici*, in *Contratto e Impresa – Europa*, pp. 855 e ss.
- Harrison, B. (1972), *Meaning and Structure, An Essay in the Philosophy of Language*, New York-San Francisco-Londra, Harper & Row.
- Jacometti, Valentina (2010), *Lo scambio di quote di emissione, Analisi di un nuovo strumento di tutela ambientale in prospettiva comparatistica*, Milano, Giuffrè.
- Lipari, M. (2007), *Il commercio delle emissioni*, in *Il nuovo diritto dell'energia tra regolazione e concorrenza*, Eugenio Bruti Liberati, Filippo Donati (a cura di), *Quaderno Cesifin*, 33, Torino, Giappichelli.
- Lucchini Guastalla, Emanuele (2005), *Il trasferimento delle quote di emissione di gas serra*, in *La Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, II, pp. 288 e ss.
- Moore, M.S. (1981), *The Semantics of Judging*, in *Southern California Law Review*, 54, pp. 151-295.
- Pozzo, Barbara (2009) (a cura di), *Le politiche energetiche comunitarie. Un'analisi degli incentivi allo sviluppo delle fonti rinnovabili*, Milano, Giuffrè.
- Pozzo, Barbara (2010) (a cura di), *Il nuovo sistema di emission trading comunitario. Dalla Direttiva 2003/87/CE alle novità previste dalla Direttiva 2009/29/CE*, Milano, Giuffrè.
- Pozzo, Barbara (2011), *La traduzione dall'inglese come lingua giuridica nel contesto del multilinguismo europeo: problemi e prospettive*, in *Dir. Pubbl. Comp. e Europeo*, pp. 651 e ss.
- Pozzo, Barbara (2011), *Note a margine delle recenti iniziative comunitarie in materia di responsabilità ambientale*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'ambiente*, 3, pp. 94 e ss.
- Pozzo, Barbara (2012), *Implementation Strategy in Regulatory Design and Incentives to Promote Adaptation to Climate Change Resilience - Lessons from the Past* (slides on-line: <https://studylib.net/doc/13242143/implementation-strategy-in-regulatory-design-and-incentiv>; consultato 18 settembre 2019).
- Salanitro, U. (2013), *La novella sulla responsabilità ambientale nella “Legge Europea”*, in *Nuova Giur. Civ. Comm.*, 194, pp. 1309-1330.
- Tosello, C. (2005), *Effetto serra ed emission trading: il commercio dei diritti di emissione*, in *Rivista di Diritto Agrario*, pp. 463 e ss.
- Venuti, M. (2011), *Sistemi di emission trading. Possibili prospettive di integrazione* (Online: [www.isprambiente.gov.it](http://www.isprambiente.gov.it) > 4964-venuti.zip > at\_download > file; consultato il 9 settembre 2019).

---

Williams, G. (1945) *Language and the Law*, in *Law Quarterly Review*, 61, pp. 71-86.

Young, W.F. (1964), *Equivocation in the Making of Agreements*, in *Columbia Law Review*, 64, 4, pp. 619-647.

### **B. Sez. 2. Fonti legislative**

L. n. 349/1986, Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale

D.lgs. 152/2006, Norme in materia ambientale (detto "TU Ambientale"),

**D.L. n. 25 settembre 2009, n. 135** (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 20 novembre 2009, n. 166,

**L. 6 agosto 2013, n. 97** (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013).

**SILVIA FERRERI** • Professoressa ordinaria di diritto privato comparato presso l'università di Torino, Dipartimento di Giurisprudenza. È stata componente del gruppo di ricerca europea *Acquis (Research Group on the Existing EC Private Law)* per la redazione di principi europei comuni in materia di contratto. Ha diretto la ricerca europea (DGT): *Document quality control in public administrations and international organisations* (2013). È responsabile italiana del progetto del *World Law Dictionary* (Translegal). Ha pubblicato in materia di contratto, proprietà, lingua giuridica. La pubblicazione più recente: *Falsi amici nelle corti. Leggere le sentenze di Common Law evitando le trappole linguistiche*, Giappichelli. Torino, 2019.

E-MAIL • [silvia.ferreri@unito.it](mailto:silvia.ferreri@unito.it)