

RIVISTA GIURIDICA
DELL'
AMBIENTE

diretta da
FAUSTO CAPELLI
e
STEFANO NESPOR

2-2015

Editoriale Scientifica
NAPOLI

PROCEDURA DI VALUTAZIONE SCIENTIFICA

1. Sono sottoposti alla procedura di valutazione scientifica gli elaborati da pubblicare nella Rivista come articoli o saggi (CONTRIBUTI, OSSERVATORIO INTERNAZIONALE, ESPERIENZE DI AMMINISTRAZIONE E DOCUMENTAZIONE, OSSERVATORIO EUROPEO E FOCUS) e come annotazioni giurisprudenziali (GIURISPRUDENZA – COMMENTI E NOTE), nel rispetto dell'anonimato sia dell'Autore sia dei valutatori. Questi ultimi sono scelti dai Direttori della Rivista tra i membri della Direzione o del Comitato Scientifico.
2. Il giudizio dello scritto da parte dei valutatori si fonda sui seguenti criteri:
 - ordine e chiarezza dell'esposizione;
 - coerenza logica e metodologica;
 - idonea documentazione o originalità del contenuto.

L'esito della valutazione potrà essere:

- positivo (pubblicabile);
- positivo subordinato a modifiche e integrazioni indicate dal valutatore (pubblicabile con riserva);
- negativo (non pubblicabile).

EDITORIALE

DALL'OLANDA ALLE FILIPPINE: LA VIA GIUDIZIARIA AL CONTENIMENTO DEL CAMBIAMENTO CLIMATICO, di *Stefano Nespor* 163

CONTRIBUTI

FILIERA CORTA E FARMERS' MARKETS, di *Giovanni Cocco* 167
IL CONSUMO DI SUOLO NELLA REGIONE LOMBARDIA, di *Ruggero Tumbiolo* 209

GIURISPRUDENZA – COMMENTI E NOTE

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, Sezione V, 23 aprile 2015, causa C-424/13
Adabella Gratani, L'ultrattività della tutela europea degli animali nel trasporto oltre frontiera. 231

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, Sezione II, 11 febbraio 2015, causa C-531/13
Adabella Gratani, Le c.d. "trivellazioni esplorative": preoccupazioni e salvaguardie. 235

CORTE COSTITUZIONALE, 10 ottobre 2014, n. 232
Silvia Beggato, In capo alle Regioni e alle Province Autonome non residua alcuna competenza in materia di gestione delle terre e rocce da scavo provenienti da cantieri di piccole dimensioni, tantomeno suppletiva o cedevole. 240

CORTE DI CASSAZIONE PENALE, Sez. III, 23 marzo 2015, n. 12034
Alberta Leonarda Vergine, Criteri discretivi tra discarica, gestione e smaltimento di rifiuti, secondo la Suprema Corte. 244

CORTE DI CASSAZIONE PENALE, Sez. III, 16 gennaio 2015, n. 1985
Emanuele Pomini, Il «pet-coke» tra rifiuto e sottoprodotto. 248

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 4 giugno 2015, n. 2751
Umberto Fantigrossi, I provvedimenti di gestione del vincolo paesaggistico al vaglio del giudice amministrativo: sindacato debole o forte? 253

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 16 aprile 2015, n. 1949 <i>Maria Elena Alotto</i> , La pianificazione urbanistica deve tenere conto della natura del territorio comunale e delle esigenze della popolazione stabile.	258
CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 13 aprile 2015, n. 1854 <i>Veronica Vitiello</i> , Illegittimità dell'esercizio del diritto di prelazione per l'isola di Budelli.	261
CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 9 aprile 2015, n. 1807 <i>Paola Marta Martino</i> , La valutazione di impatto ambientale sulle "opere connesse" nei procedimenti autorizzatori di cui al D.Lgs. n. 387/2003.	263
CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 8 aprile 2015, n. 1777 <i>Chiara Cremona</i> , Accesso agli incentivi previsti dal c.d. Conto Energia: le aspettative di fatto non meritano alcuna tutela?	265
CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 20 ottobre 2014, n. 5163 <i>Veronica Vitiello</i> , Vincolo indiretto ex art. 45 D.Lgs. n. 42/2004.	269
T.A.R. LAZIO, Roma, Sez. I, 7 maggio 2015, n. 1917 <i>Giulia Gavagnin</i> , La xylella fastidiosa: il rischio, il dibattito e le polemiche.	271
T.A.R. LOMBARDIA, Milano, Sez. IV, 5 aprile 2015, n. 940 <i>Paola Brambilla</i> , Il responsabile della contaminazione: questo sconosciuto.	275
T.A.R. FRIULI VENEZIA-GIULIA, Sez. I, 20 marzo 2015, n. 146 <i>Sonia Costa</i> , Mais OGM e misure di coesistenza.	283
T.A.R. LAZIO, Roma, Sez. II, 17 marzo 2015, n. 4233 <i>Eva Maschietto</i> , Siamo tutti automobilisti e abbiamo i nostri diritti: Roma Capitale incassa un'altra sconfitta in tema di viabilità, traffico e sosta, annullata dal T.A.R. anche la disciplina tariffaria dei parcheggi.	284
T.A.R. PIEMONTE, Sez. I, 4 febbraio 2015, n. 210 <i>Paolo Roncelli</i> , Recupero semplificato e cessazione della qualifica di rifiuto.	291
T.A.R. LAZIO, Roma, Sez. II, 18 settembre 2014, n. 9843 <i>Laura Corti</i> , Autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio di elettrodotti facenti parte della rete nazionale di trasporto dell'energia: soggetto competente all'accertamento della conformità urbanistico-edilizia dell'opera.	294
TRIBUNALE DI MILANO 21 maggio 2015, n. 640 <i>Federico Vanetti</i> , Il punto su riporti, rifiuti, rimozione, messa in sicurezza ed edificabilità;	298
<i>Giulia Gavagnin</i> , Calchi Taeggi due anni dopo.	301

OSSERVATORIO INTERNAZIONALE

a cura di Tullio Scovazzi

LA CORTE CONDANNA LO STATO A RIDURRE LE EMISSIONI DI GAS A EFFETTO SERRA, di <i>Tullio Scovazzi</i>	305
---	-----

ESPERIENZE DI AMMINISTRAZIONE E DOCUMENTAZIONE

a cura di Massimiliano Montini

PROFILI GIURIDICO-ISTITUZIONALI DELL'ENCICLICA "LAUDATO SI", di *Massimiliano Montini e Francesca Volpe* 313

OSSERVATORIO EUROPEO

a cura di Fausto Capelli e Marco Onida

LA DIMENSIONE AMBIENTALE DELLA POLITICA DI COESIONE DELL'UNIONE EUROPEA, di *Giacomo Luciani* 321

FOCUS Sudamerica

a cura di Elena Tanzarella

RESPONSABILITÀ CIVILE PER DANNO AMBIENTALE NEL DIRITTO BRASILIANO E OSCILLAZIONI GIURISPRUDENZIALI SUL NESSO DI CAUSALITÀ, di *Elena Tanzarella* 329

RECENSIONI

NAOMI ORESKES, ERIK CONWAY, *Merchants of Doubt*, *Bloomsbury Publications* 333

ENNIO ANTONIO CARNEVALE, PAOLO CARROZZA, GINEVRA CERRINA FERONI, GIUSEPPE FRANCO FERRARI, GIUSEPPE MORBIDELLI, ROMANO ORRÙ (a cura di), *Verso una politica energetica integrata. Le energie rinnovabili nel prisma della comparazione* 334

GIUSEPPE FRANCO FERRARI (a cura di), *Energie rinnovabili e finanza locale. Una mappa internazionale* 334

AGRICOLTURA

G. COCCO, <i>Filiera corta e farmers' markets</i>	167
Piano degli Interventi per fronteggiare il rischio fitosanitario connesso alla xy- lella fastidiosa adottato in attuazione della decisione 2014/497/CE – Modifica della decisione – Sospensione del piano (T.A.R. Lazio, Roma 1917/2015)	271
Mais OGM – Impossibilità di evitare la commistione tra colture transgeniche e non – Legge regionale Friuli Venezia-Giulia n. 5/2014 – Divieto di coltivazio- ne di OGM sul territorio friulano – Misura di coesistenza – Ordine regionale di rimozione delle piante di mais OGM Mon 810 – Legittimità (T.A.R. Friuli Venezia-Giulia 146/2015)	283

AMBIENTE IN GENERALE

M. MONTINI e F. VOLPE, <i>Profili giuridico-istituzionali dell'enciclica "laudato si"</i>	313
G. LUCIANI, <i>La dimensione ambientale della politica di coesione dell'Unione europea</i>	321
E. TANZARELLA, <i>Responsabilità civile per danno ambientale nel diritto brasiliano e oscillazioni giurisprudenziali sul nesso di causalità</i>	329
Rifiuti – Rocce e terre da scavo – Cantieri di piccole dimensioni – Conflitto di at- tribuzione – Art. 117, comma 2, lettera s), Cost. – Art. 118, comma 1, Cost. – Art. 266, comma 7, D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 – Art. 41 <i>bis</i> , D.Lgs. 21 giu- gno 2013, n. 69 (Corte Cost. 232/2014)	240
Diritto di prelazione – Fondamento normativo – È necessario (Cons. St. 1854/2015)	261

ARIA

T. SCOVAZZI, <i>La Corte condanna lo Stato a ridurre le emissioni di gas a effetto serra</i>	305
--	-----

BENI CULTURALI E AMBIENTALI

Paesaggio – Autorizzazione paesaggistica – Parere della Soprintendenza – Stato dei luoghi – Rileva quello presente al momento del vincolo e non quello risul- tante dal ripristino di situazioni precedenti (Cons. St. 2751/2015)	253
Tutela dei valori ambientali e paesaggistici – Titolarità della proprietà – Regime pubblico o privato – Irrilevanza (Cons. St. 1854/2015)	261
Beni di interesse storico, archeologico o artistico – Strumenti di tutela – Vincolo indiretto <i>ex art. 45 del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 e Piano paesaggistico di cui all'art. 143 dello stesso D.Lgs. cit. – Ammissibilità di entrambi (Cons. St. 5163/2014)</i>	269

BONIFICA E RISANAMENTO AMBIENTALE

- Individuazione del responsabile della contaminazione – Necessità – Attivazione del proprietario non colpevole – Irrilevanza – Possibile interruzione dell'intervento volontario – Prosecuzione – Non coercibilità (*T.A.R. Lombardia, Milano 940/2015*) 275
- Individuazione del responsabile della contaminazione – Necessità – Interesse pubblico – Presupposto per la bonifica d'ufficio e per l'iscrizione dell'onere reale – Interesse privato – Presupposto per la rivalsa del proprietario incolpevole – *Ratio* – Principio “Chi inquina paga” (*T.A.R. Lombardia, Milano 940/2015*) 275
- Individuazione del responsabile della contaminazione – Obbligo della Provincia – Condizionamento alla formale comunicazione della contaminazione da altre amministrazioni – Esclusione – Mera conoscenza – Sufficienza (*T.A.R. Lombardia, Milano 940/2015*) 275

CLIMA

- S. NESPOR, *Dall'Olanda alle Filippine: la via giudiziaria al contenimento del cambiamento climatico* 163

ENERGIA

- Impianti fotovoltaici – Programma europeo di incentivazione alla produzione di elettricità da fonte solare mediante impianti fotovoltaici permanentemente connessi alla rete elettrica (c.d. Conto Energia) – Successione nel tempo di programmi di incentivazione in Conto Energia – Retroattività della normativa più recente ove produca effetti su impianti non ancora ammessi al beneficio ancorché autorizzati – Non sussiste – Tutela delle aspettative di gestori di impianti di cui sia stato solamente programmato l'investimento sulla base di precedenti programmi di incentivazione – Non sussiste – Eccezione d'incostituzionalità del D.M. 5 maggio 2011 (c.d. Quarto Conto Energia) – Manifesta infondatezza (*Cons. St. 1777/2015*) 265
- Elettrodotti facenti parte della rete nazionale di trasporto – Accertamento conformità urbanistica delle opere ai fini del rilascio dell'autorizzazione unica ex art. 1 *sexies* del D.L. n. 239/2003 (conv. in L. n. 290/2003), come modificato dall'art. 27, comma 24, della L. n. 99/2009 – Competenza (*T.A.R. Lazio, Roma 9843/2014*) 294
- Elettrodotti facenti parte della rete nazionale di trasporto – Accertamento conformità urbanistica delle opere ai fini del rilascio dell'autorizzazione unica ex art. 1 *sexies* del D.L. n. 239/2003 (conv. in L. n. 290/2003), come modificato dall'art. 27, comma 24, della L. n. 99/2009 – Parere degli enti locali nel cui territorio ricadono le opere – Natura ed effetti (*T.A.R. Lazio, Roma 9843/2014*) 294

FLORA E FAUNA

Benessere degli animali – Regolamento n. 1/2005 (art. 14, par. 1) – Trasporto di animali con inizio nel territorio UE che prosegue fuori – Autorizzazione – Autorità competente del luogo di partenza – Condizioni e limiti (*Corte Giust. UE 23 aprile 2015, causa C-424/13*) 231

RIFIUTI

Nozioni di discarica e di gestione di rifiuti – Dato temporale quale criterio discrezionale (*Corte Cass. pen. 12034/2015*) 244

Nozione di discarica – Nozione di smaltimento – Sfruttamento rifiuti a scopo di profitto – Criterio discrezionale (*Corte Cass. pen. 12034/2015*) 244

Nozione – Coke da petrolio – Riutilizzo come combustibile – Principio di precauzione – Condizioni – Art. 293, D.Lgs. n. 152/2006 – Art. 184 *bis*, D.Lgs. n. 152/2006 – Sottoprodotto (*Corte Cass. pen. 1985/2015*) 248

Ordinanza *ex art.* 192, D.Lgs. n. 152/2006 – Prodotti dell’attività di recupero – Art. 216, D.Lgs. n. 152/2006 – Materiale riutilizzato senza ulteriore trasformazione o trattamento – Illegittimità (*T.A.R. Piemonte, 210/2015*) 291

Riporti – Applicazione art. 239 e ss. del D.Lgs. n. 152/2006 – Sussiste (*Trib. MI 640/2015*) 298

Messa in sicurezza – Edificabilità dei terreni – Legittima (*Trib. MI 21 640/2015*) 301

TERRITORIO

R. TUMBILOLO, *Il consumo di suolo nella Regione Lombardia* 209

Piano Regolatore Intercomunale – Destinazione – Consumo di suolo – Limitazione (*Cons. St. 1949/2015*) 258

VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE

Direttiva 85/337/CEE smi (Punto 14 dell’allegato I) – Progetti di “trivellazione prova o esplorative” con la finalità di determinare la convenienza commerciale di un giacimento di petrolio o gas naturale – Sottoposizione a VIA – Esclusione (*Corte Giust. UE 11 febbraio 2015, causa C-531/13*) 235

Autorità competente – Proposta di soluzioni alternative – Esclusione (*Cons. St. 1807/2015*) 263

Impianti da fonti rinnovabili – Procedimento unico – VIA – Estensione alle opere connesse ricomprese negli Allegati III e IV – Limiti (*Cons. St. 1807/2015*) 263

VEICOLI A MOTORE

Circolazione stradale – Regolamentazione della sosta a pagamento – Discrezionalità dell’Amministrazione comunale – Limiti (*T.A.R. Lazio, Roma 4233/2015*) 284

Circolazione stradale – Regolamentazione della sosta a pagamento – Criterio della leva finanziaria – Insufficienza e contrasto con principi di ragionevolezza e proporzionalità (*T.A.R. Lazio, Roma 4233/2015*) 284

Dall'Olanda alle Filippine: la via giudiziaria al contenimento del cambiamento climatico

STEFANO NESPOR

Durante l'estate si sono succeduti conferenze e incontri in cui ministri e rappresentanti governativi hanno ricercato un'intesa per affrontare la prossima Conferenza (COP21) delle parti della Convenzione quadro sul cambiamento climatico che dovrebbe approvare un accordo internazionale sostitutivo del Protocollo di Kyoto. L'obiettivo annunciato è quello di un accordo vincolante della comunità internazionale per mantenere l'aumento della temperatura globale entro il limite dei 2° C entro la fine del secolo.

Tuttavia, poco sinora è stato fatto e cresce la sfiducia. Nell'incontro svoltosi a Parigi il 10 settembre, cui hanno partecipato rappresentanti di 57 Paesi, l'inesistenza di risultati è stata sintetizzata nella vaga dichiarazione del ministro degli esteri francese: "abbiamo identificato alcune zone di convergenza sulle grandi questioni politiche relative al futuro accordo". In Italia, dopo la convocazione nel mese di giugno, con grande risonanza mediatica, degli "Stati Generali sui cambiamenti climatici e sulla difesa del territorio", con la finalità di – sono parole del Ministro dell'ambiente – "mettere a sistema idee, proposte, opinioni: in una parola, il contributo italiano in vista della COP 21", è calato il silenzio.

Ma, mentre l'appuntamento si avvicina l'autorità giudiziaria e la tutela dei diritti umani si affacciano sulla scena internazionale in modo dirompente e inatteso.

Nel mese di giugno una corte olandese, accogliendo il ricorso promosso da un'associazione ambientalista, Dutch Urgenda Foundation e altri 863 ricorrenti, ha affermato che il contenimento del cambiamento climatico non è materia riservata alla discrezionalità del potere legislativo o esecutivo, ma è fonte di diritti fondamentali dei cittadini che gli Stati debbono

rispettare. Ha così ordinato al proprio governo di adottare tutte le misure necessarie per contenere in modo significativo il contributo dell'Olanda al cambiamento climatico¹. La sentenza ha avuto enorme risonanza e nei giorni seguenti numerose associazioni ambientaliste hanno annunciato che intendono promuovere iniziative giudiziarie simili contro i governi dei rispettivi Paesi.

Sempre nel giugno, negli Stati Uniti, un giudice federale dello Stato di Washington ha accolto il ricorso di un gruppo di studenti universitari e, affermando che i ricorrenti hanno un diritto fondamentale di vivere in futuro in un ambiente salubre, ha ordinato al governo dello Stato di riconsiderare la risposta negativa opposta alla richiesta che gli stessi studenti avevano presentato di adottare misure per ridurre le emissioni di gas serra all'interno dello Stato².

E non basta. Nello stesso mese di giugno i rappresentanti di sei Paesi del Pacifico – Filippine, Figi, Vanuatu, Kiribati, Tuvalu e Isole Solomone – hanno sottoscritto una Dichiarazione per la Giustizia climatica (the People's Declaration for Climate Justice)³, preannunciando un'azione giudiziaria contro le principali società petrolifere che contribuiscono al cambiamento climatico e mettono in pericolo la stessa sopravvivenza dei sei Stati: “Non lasceremo che i grandi inquinatori del clima decidano del nostro destino e chiediamo che essi e i loro governi rispondano per i danni che stanno arrecando” afferma la dichiarazione.

Il motore di queste iniziative è la Carta dei principi di Oslo sulle obbligazioni concernenti il cambiamento climatico del marzo 2015⁴, evento curiosamente trascurato dagli organi di informazione di molti Paesi europei, tra cui l'Italia. La Carta, elaborata da un gruppo di prestigiosi giuristi di vari Paesi (Cina, India, Brasile, Stati Uniti e Olanda) esperti di diritto in-

¹ La sentenza e un riassunto per la stampa possono leggersi in www.rechtspraak.nl/Organisatie/Rechtbanken/Den-Haag/Nieuws/Pages/State-ordered-to-further-limit-green-house-gas-emissions.aspx.

² *Zoe & Stella Foster v. Washington Department of Ecology*; si veda www.westernlaw.org/article/washington-state-youth-win-unprecedented-decision-their-climate-change-lawsuit-press-release.

³ La dichiarazione si può leggere sul sito di Greenpeace: www.greenpeace.org/international/Global/international/briefings/climate/2015/People%E2%80%99s%20Declaration%20for%20Climate%20Justice.pdf.

⁴ Oslo Principles Global Climate Change Obligations, www.osloprinciples.org/.

ternazionale, diritto dell'ambiente e diritti umani, ha infatti offerto la base giuridica per le iniziative legali da avviarsi nei confronti di governi responsabili del cambiamento climatico, affermando che, pur in assenza di trattati vincolanti, il diritto internazionale e il principio di precauzione impongono ai governi dei Paesi che contribuiscono al cambiamento climatico di adottare tutte le misure opportune per impedire che il cambiamento climatico provochi il superamento della soglia dei 2°C. Già nel luglio del 2014, la International Bar Association (IBA) aveva reso pubblico un rapporto, Achieving Justice and Human Rights in an Era of Climate disruption che indica la creazione di un sistema di "giustizia climatica" come uno degli obiettivi più importanti di questo momento⁵.

Si profila così uno scenario nel quale le autorità giudiziarie saranno sempre più frequentemente sollecitate a intervenire dalle associazioni ambientaliste e da gruppi di cittadini contro l'inerzia dei governi, a tutela dei diritti umani di coloro che subiscono le conseguenze del cambiamento (siano essi, a livello internazionale, singoli Stati, oppure, a livello nazionale, singoli cittadini).

In passato, azioni di questo tipo avevano avuto invariabilmente esito negativo sulla base della motivazione che la questione era riservata a scelte discrezionali del potere legislativo o dell'esecutivo. Ora si profila una diversa percezione dei diritti dei cittadini e delle popolazioni costrette a subire quelle scelte: la decisione della Corte distrettuale olandese che giustifica la sua sentenza con riferimento alla tutela dei diritti umani è il segno tangibile di questo cambiamento. Il successo di Urgenda in Olanda può avviare una reazione a catena con esiti imprevedibili. Il 2015 sembra segnare il punto di partenza per l'avvio di centinaia di controversie con l'obiettivo di ottenere decisioni giurisprudenziali che impongano agli Stati di rispettare i diritti dei loro cittadini a vivere in un ambiente che non sia devastato dal cambiamento climatico.

⁵ Il testo del Rapporto è in www.ibanet.org/PresidentialTaskForceClimateChangeJustice2014Report.aspx.

Filiera corta e *farmers' markets*

GIOVANNI COCCO

Il termine di “filiera corta” accomuna una serie di iniziative, conosciute anche come “circuiti brevi di produzione-consumo” (*short food circuits*) o come “*network* (o sistemi) agroalimentari alternativi” (*alternative food networks*) o catene alimentari sostenibili. Tutte queste iniziative sono volte alla creazione di alternative alle logiche ed alle modalità organizzative del sistema agroalimentare dominante, orientato verso una standardizzazione ed una de-territorializzazione dei processi produttivi, da cui deriva una progressiva separazione tra sistemi di produzione e sistemi di consumo¹.

* Questo scritto costituisce la rielaborazione, con considerevoli ampliamenti e modifiche sostanziali, di un intervento tenuto al Convegno “Sviluppo agricolo, protezione del territorio e produzione agroalimentare in un ambiente tutelato”, Gubbio, 27-28 febbraio 2015.

¹ A. ROSSI, G. BRUNORI, F. GUIDI, *I mercati contadini: un'esperienza di innovazione di fronte ai dilemmi della crescita*, in *Rivista di diritto alimentare*, Anno II, numero 3, p. 1; V. BUGNI, *Farmers' Markets*, supplemento n° 2 a *Gaia* 42/2009, 2010, p. 10.

Lo stesso Autore, citato da ultimo, enumera un elenco delle diverse esperienze che si possono ricondurre alla “filiera corta”.

Si tratta di:

- pratiche che si svolgono direttamente in azienda, ad esempio organizzando gruppi di consumatori nelle fasi produttive, di raccolta;
- i mercati dei produttori, ovvero i *farmers' markets*;
- vendita diretta con consegna periodica a domicilio;
- spacci collettivi nei pressi dell'azienda agricola o direttamente adiacenti ad essa;
- gruppi di acquisto solidale (GAS);
- mercati biologici.

Così V. BUGNI, *Farmers' markets*, cit., pp. 21-22.

In questo alveo si collocano i *farmers' markets*, ossia i mercati dove i produttori agricoli effettuano la vendita diretta delle proprie produzioni.

Il successo di queste nuove forme di “scambio commerciale” sembra da ascrivere a due fattori concomitanti.

Per un verso l'accresciuta attenzione dei consumatori alla produzione locale ed alla genuinità dei prodotti agroalimentari, per l'altro la sensibile evoluzione che ha subito la figura dell'imprenditore agricolo come recepita e supportata anche dalla normativa di settore.

E, a ben vedere, numerose sono le motivazioni concrete che spingono i consumatori a favore della vendita diretta. Qui di seguito se ne offre una rappresentazione in sequenza facendo ricorso a volute semplificazioni:

1. possibilità di “conoscere direttamente” il produttore e quindi l'origine del prodotto;
2. possibilità di acquistare prodotti con un miglior rapporto qualità/prezzo;
3. possibilità di acquistare un prodotto più “fresco”, in quanto sono minori i passaggi dal produttore al consumatore;
4. possibilità di acquistare prodotti locali e/o tipici;
5. riscoperta del territorio agricolo comunale e della stagionalità dei prodotti (ri-localizzazione);
6. riscoperta del ruolo positivo dell'agricoltura nell'ambiente e nella società.

Sull'altro versante anche gli imprenditori agricoli manifestano buona propensione per la vendita diretta perché essa presenta i seguenti vantaggi concreti:

- accorcia la filiera, consentendo il recupero del valore aggiunto che normalmente è ad appannaggio degli operatori a valle del processo produttivo;
- presenta ampi margini di crescita, legati al comportamento dei consumatori che sono sempre più attenti alla provenienza dei prodotti e alla sicurezza alimentare, alla sostenibilità ambientale dei processi di distribuzione e di sostegno all'economia locale;
- può consentire una redditività anche alle aziende marginali e di dimensione ridotta;
- responsabilizza maggiormente i produttori agricoli nei confronti del consumatore finale;

- offre agli agricoltori la possibilità di vendere prodotti locali o varietà di frutta e verdura non posizionabili nel mercato convenzionale, nonché produzioni biologiche quando non vengono remunerate abbastanza dalla filiera lunga;
- offre agli agricoltori un momento di partecipazione e confronto con il consumatore².

Da soli, però, gli obiettivi volti a garantire la sicurezza e l'igiene dei prodotti agroalimentari ed a favorire le produzioni locali e la genuinità degli alimenti non riuscirebbero a spiegare la forte crescita della filiera corta e dei mercati contadini se non fossero intrecciati e corroborati dalle nuove politiche di sviluppo rurale che puntano su un modello di impresa agricola sempre più propensa ad instaurare un sistema di relazioni esterne ed ad assumere nuove funzioni, oltrepassando quelle visioni restrittive che riflettono “*superate concezioni di economia curtense e mercatale*”, per riprendere un'espressione adoperata dal nostro giudice amministrativo in tempi relativamente non recenti³.

In buona sostanza, negli ultimi anni, le misure normative, sia a livello comunitario che nazionale, hanno dimostrato spiccata propensione a valorizzare la capacità delle imprese agricole di rapportarsi al mercato.

In sede europea è emblematico di tale mutamento di approccio, rispetto alla politica agricola antecedente ad Agenda 2000, che la definizione delle misure di sviluppo rurale, da realizzare nell'ambito della programmazione della nuova PAC, sia volta a costituire una risposta alla richiesta proveniente sia dagli operatori del settore primario che dalla società civile (che non si identifica solo nel “popolo dei consumatori”) di non attribuire all'agricoltura esclusivamente il ruolo di attività economica chiamata a fornire le materie prime all'industria alimentare⁴.

² Le due sequenze relative alle motivazioni dei consumatori e degli agricoltori a favore della vendita diretta sono state integralmente riprese da una serie di *slide* del Ministero delle Politiche Agricole alimentari e forestali su *La vendita diretta: legislazione nazionale e iniziative del Mipaaf*, a cura di S. FORESTALE sul sito www.confagricolturalombardia.it.

Su questi temi si può ancora far rinvio alle trattazioni di A. ROSSI, G. BRUNORI, F. GUIDI, *I mercati contadini*, cit., e di V. BUGNI, *Farmers' markets*, cit.

³ Per esprimersi con un'espressione di una decisione antesignana della V Sezione del Cons. Stato, 24 ottobre 1980, n. 871.

⁴ Almeno in parte su questa falsariga innovativa si iscrivono le recenti modifiche in-

In consonanza con il nuovo atteggiamento della politica agricola comunitaria e con il cambiamento socio-culturale del *mood* con cui oggi si guarda all'agricoltura⁵, il nostro legislatore ha ritenuto di fornire alle imprese agricole strumenti normativi adeguati a supportare la loro propensione a farsi parte di una cerchia più ampia di relazioni con la realtà sociale esterna all'impresa. In buona sostanza è stato assecondato il bisogno di fare riferimento ad un nuovo soggetto: *“un'impresa agricola multifunzionale, che sia portatrice di molteplici servizi, non solo legati alla concreta funzione di vendita di prodotti alimentari, ma anche sotto il profilo sociale ed ambientale, che crei cioè un valore aggiunto molto ampio rispetto alla mera funzione che deteneva in passato”*⁶.

A questa nuova sensibilità corrisponde, nel quadro giuridico, l'inseri-

trodotte negli atti comunitari con riguardo a figure di nuova introduzione, quale l'“Agricoltore in attività”, che attestano la necessità di guardare all'agricoltura non in riferimento al mero dato fondiario, bensì sotto il profilo produttivistico oltre che sociale. Significativa in proposito è la nuova definizione di “attività agricola” contenuta nell'art. 4.1(c) del già ricordato nuovo Regolamento sui pagamenti diretti n. 1307/2013, lì dove, ai fini dell'erogazione, non si considera più sufficiente, come in passato, il semplice *“mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali”*, ma si richiede *“il mantenimento della superficie agricola in uno stato che la renda idonea al pascolo o alla coltivazione senza particolari interventi preparatori”* e si aggiunge, come condizione alternativa *“lo svolgimento di un'attività minima, che gli Stati membri definiscono, sulle superfici agricole mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione”*. Questo specifico profilo è ricordato da F. ALBISINNI, *La definizione di attività agricola nella nuova PAC, tra incentivazione e centralizzazione regolatoria*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Comunit.*, 2014, p. 978.

⁵ Come è stato ricordato in un documento stilato nell'Assemblea annuale dell'ANCI tenutasi a Bari nel giugno del 2007: “L'interesse avvertito in modo sempre più sensibile è quello di dare dignità al settore primario, nel senso di destinare le risorse economiche pubbliche in modo preferenziale alle imprese agricole che organizzano i fattori della produzione e “vivono” il rapporto con il territorio in funzione delle esigenze della società, così da premiare le imprese capaci di:

a. puntare a prodotti tipici e di qualità in risposta ad una domanda evoluta di consumo, in considerazione del crescente interesse avvertito dalla società per le questioni della rintracciabilità e dell'origine dei prodotti alimentari;

b. legare ad una logica di programmazione aziendale la scelta di applicare metodi di produzione ecocompatibili, in risposta alla richiesta di servizi «territoriali» e di ambiente salubre che proviene dalla società”. XXIV Assemblea annuale ANCI, Bari, 20-22 giugno 2007, *Vademecum sull'applicazione della disciplina in materia della vendita diretta dei prodotti agricoli*.

⁶ V. BUGNI, *Farmers' Markets*, cit., p. 8.

mento della riforma della definizione di attività agricola contenuta nella c.d. “legge di orientamento e modernizzazione del settore agricolo”⁷, volta a consentire all’imprenditore agricolo di esercitare attività che, coniugandosi ed aggiungendosi all’attività di produzione dei beni, permetta all’imprenditore agricolo di fornire beni e servizi ulteriori mediante l’utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse normalmente impiegate nell’esercizio della propria attività⁸.

Venendo più specificamente ai profili giuridici della vendita diretta dei prodotti alimentari si può ricordare che in Italia questa pratica non è mai venuta meno, ma, in anni recenti, ha ricevuto deciso impulso ad opera dei soggetti istituzionali che ne hanno percepito l’importanza nei processi di sviluppo locale (strategie di sviluppo rurale/locale e/o di *marketing* territoriale)⁹.

Un primo, importante, passo a favore del riconoscimento di queste iniziative era già stato intrapreso con la già menzionata “legge di orientamento” (D.Lgs. n. 228/2001) che, oltre a offrire una decisa riconfigurazione dell’attività dell’impresa agricola, ha impresso ad essa una nuova fisionomia relazionale, ampliandola con riguardo alla possibilità di commercializzazione anche dei prodotti acquisiti presso terzi, purché non in misura prevalente (D.Lgs. n. 228/2001, art. 4, comma 1), pur mantenendola esente dall’applicazione della disciplina ordinaria relativa all’attività commerciale (art. 4, comma 7 dello stesso decreto).

⁷ Ci si riferisce al decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228.

⁸ La discussione in merito alle attività connesse all’agricoltura che possano farsi rientrare nello svolgimento di un’attività di produzione agricola e nella relativa disciplina non è nuova.

Già nella relazione del Ministro Guardasigilli al codice civile del 1942 si ricordava come si ponesse una questione di limiti che era necessario risolvere per stabilire fino a qual punto l’esercizio di attività connesse si conciliava con la figura dell’agricoltore e non ne alteri i caratteri, trasformandolo in commerciante o industriale.

Tra i diversi criteri che erano stati proposti dalla dottrina – quello dell’autonomia, quello dell’accessorietà e quello della normalità – venne accolto quest’ultimo come quello che sostanzialmente riassume in sé gli altri e che maggiormente si adeguava alle esigenze dell’agricoltura del tempo e alle necessità del suo sviluppo, così *Relazione del Ministro Guardasigilli al Codice Civile*, Roma, 1943, p. 588.

Ad oggi, presumibilmente, si utilizzerebbe come limite il diverso criterio dell’accessorietà per considerare come connesse all’attività agricola tutte quelle attività prese in considerazione dal terzo comma dell’art. 2135 c.c.

⁹ A. ROSSI. G. BRUNORI. F. GUIDI, *I mercati contadini*, cit., p. 4.

Non solo, ma la semplificazione del regime amministrativo, sul presupposto della qualificazione come agricola anche delle attività che precedono la commercializzazione, attrae pure “la vendita di prodotti derivati, ottenuti a seguito di attività di manipolazione o trasformazione dei prodotti agricoli e zootecnici, finalizzate al completo sfruttamento del ciclo produttivo dell’impresa” (art. 4, comma 5 del medesimo decreto).

Gli adempimenti cui sono sottoposti gli imprenditori agricoli che intendono esercitare la vendita diretta dei loro prodotti sono molto semplificati.

L’ovvio requisito di base è che si possegga la qualifica di imprenditori agricoli, singoli o associati, iscritti nel registro delle imprese di cui all’art. 8 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, e che si tratti di una vendita al dettaglio, a questi requisiti si accompagna ovviamente il rispetto delle disposizioni vigenti in materia di igiene e sanità, ma sono contemplate numerose facilitazioni¹⁰.

Che la diffusione, e l’incremento dei fenomeni qui in considerazione, siano legati all’evoluzione della figura giuridica ed economica dell’imprenditore agricolo è vero, ma è vero solo in parte. Indubbiamente, la crescente sensibilizzazione ai beni agroalimentari di qualità prodotti tramite colture naturali come pure l’accesso a sistemi tecnologici avanzati che permettono l’*e-commerce* hanno dato e danno impulso alle filiere corte in agricoltura. Siccome, però, l’alienazione dei prodotti è un’atti-

¹⁰ In particolare:

- non è prevista alcuna comunicazione nel caso di vendita diretta esercitata su superfici all’aperto nell’ambito dell’azienda agricola o in occasione di sagre, fiere ecc. (art. 4, comma 2, seconda parte del D.Lgs. n. 228/2001);

- per la vendita in sede stabile la comunicazione di inizio attività va fatta al Sindaco del Comune in cui si intende esercitare la vendita (art. 4, comma 4 del D.Lgs. n. 228/2001). Per la vendita su aree pubbliche mediante l’utilizzo di un posteggio la comunicazione deve contenere la richiesta di assegnazione del posteggio medesimo, ai sensi dell’art. 28 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114;

- per la vendita in forma itinerante la comunicazione di inizio attività va fatta al Comune del luogo ove ha sede l’azienda di produzione, risultando a seguito di ciò ammessa la vendita sull’intero territorio nazionale.

Ulteriore semplificazione consiste nel fatto che l’attività di vendita, esercitata in conformità all’art. 4 della “legge orientamento” più volte citato, “non comporta cambio di destinazione d’uso dei locali ove si svolge la vendita e può esercitarsi su tutto il territorio comunale a prescindere dalla destinazione urbanistica della zona in cui sono ubicati i locali a ciò destinati” (art. 4, comma 8 *ter* del D.Lgs. n. 228/2001).

vità tradizionale dell'impresa agricola, non si assiste oggi ad una novità bensì ad un ammodernamento delle forme di vendita. In una con il cambio di prospettiva. Non si tratta più soltanto di garantire la sopravvivenza dell'imprenditore agricolo, ma di finalizzare la sua attività ad obiettivi di benessere generalizzato e di sviluppo economico comune fino a farne un volano della crescita.

C'è da dire che questa prospettiva, oggi assai rinverdata, sembra avere radici antiche e solide, addirittura – secondo punti di vista manifestati di recente – risalenti al dettato costituzionale dell'art. 44, che pone una riserva di legge per l'apposizione di vincoli e di obblighi alla proprietà terriera teleologicamente orientati al razionale sfruttamento del suolo e non disgiunti dal conseguimento di equi rapporti sociali. Per questa via, almeno secondo una lettura aggiornata della norma, specialmente alla luce dei principi enucleati a livello sovranazionale, si potrebbe dare copertura costituzionale a politiche agricole improntate anche ai valori ambientali e sociali come componente essenziale del concetto più esteso di sviluppo sostenibile¹¹.

L'accostamento alla norma costituzionale va, però, meditato¹², non

¹¹ Cfr., ad esempio, la proposta di legge n. 2047 presentata alla Camera il 4 febbraio 2014 ove appare valorizzata proprio la dimensione dell'art. 44 Cost. “*che illumina i nuovi percorsi di sviluppo sostenibile da perseguire per fronteggiare l'erosione della risorsa suolo anche in chiave di riforma sociale*” (così la relazione accompagnatoria).

“*In questa logica – si è detto –, dunque, oltre che assicurare la produzione agro-alimentare, la funzione principale delle aree agricole urbane e periurbane è quella di produrre beni relazionali in contesti di forte esclusione sociale; mentre la funzione principale delle aree agricole montane e collinari è quella di mantenere una presenza umana diffusa per poter presidiare le risorse naturali dai rischi idrogeologici in contesti territoriali difficili*”, così la relazione introduttiva del progetto di legge d'iniziativa del deputato Zaccagnini.

¹² In tal senso appare troppo vago e sfumato il riferimento ad una considerazione più ampia ed aggiornata dell'articolo 44 anche alla luce del diritto internazionale e del diritto comunitario, nonché agli artt. 9, 32 e 117, comma 2, lett. s Cost., tale da consentire iniziative “volte a promuovere uno ‘sviluppo sostenibile’ sotto il profilo ambientale, economico e sociale”.

Una rilettura dell'art. 44 in linea con l'evoluzione dei Trattati comunitari ed, in particolare, con l'art. 130 R del Trattato CEE è propugnata da L. FRANCARIO, *La proprietà fondiaria*, in *Trattato di diritto privato*, a cura di P. Rescigno, vol. 7, I, Torino, 2005, p. 425. In senso non dissimile, A. TOMMASINI, *Produzioni biologiche e filiera corta in funzione di un'alimentazione sostenibile*, in *Riv. Dir. Agr.*, 2014, p. 37.

foss'altro perché nella disposizione di cui all'art. 44 dall'intento finalistico della norma discende la possibilità di imporre obblighi e vincoli alla proprietà terriera¹³, mentre nel caso della filiera corta e dei mercati contadini l'intento finalistico perseguito dalla legge dovrebbe, in senso diverso, risolversi a premiare ed incentivare il ricorso alle soluzioni improntate alla conservazione ed al miglioramento dell'ambiente ed al raggiungimento di più equi rapporti sociali.

Si può provare a vedere se anche questo intento premiale può farsi risalire alla medesima disposizione ricostruendo invece un'ulteriore sfaccettatura della funzione sociale della proprietà prevista in Costituzione¹⁴.

Ciò che accentua un'interpretazione dinamica ed evolutiva alla norma sulla proprietà terriera è il suo connotato finalistico¹⁵.

Nel contesto dell'art. 44, però, il finalismo della norma si configura in due modi diversi: come vincolo e come limite “*al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali*”, ma anche come elemento di promozione “*promuove ed impone la bonifica*

¹³ Intento finalistico che si irradia su tutte le disposizioni costituzionali dedicate alla proprietà, subordinando la proprietà privata ad una funzione sociale ed al carattere dell'accessibilità generale.

Per questo aspetto, come è noto, la Costituzione italiana si colloca nel solco delle costituzioni socialdemocratiche (come, ad esempio, la Costituzione di Weimar che, all'art. 153 prevedeva il principio secondo cui la proprietà, per quanto “garantita dalla costituzione” stessa “comporta obblighi” ed il suo uso “deve al contempo essere servizio per il bene comune”), e non in quello delle costituzioni liberali (per esempio l'art. 29 dello Statuto Albertino qualificava la proprietà come “inviolabile”), così M. DOGLIANI, V. MASSA PINTO, *Elementi di diritto costituzionale*, Torino, 2015, p. 238.

¹⁴ Funzione sociale che, nel contesto della norma specifica sulla proprietà terriera, si risolve nell'accentuato finalismo del suo *incipit*.

Come risulta dall'esame dei lavori preparatori della Costituzione, l'on. Jacometti avrebbe voluto sopprimere l'enunciazione introduttiva: «al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali», perché esclusivamente a carattere finalistico; ma l'on. Ghidini, per la Commissione, si dichiarò contrario all'emendamento, in quanto la formula iniziale, pur avendo soltanto carattere finalistico, «accentua la funzione sociale del diritto di proprietà», così *La costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, da V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO, p. 90.

¹⁵ Il carattere finalistico della norma porterebbe a configurare la proprietà terriera in termini di «proprietà funzione» secondo S. PUGLIATTI, *La proprietà nel nuovo diritto*, 1964, pp. 280-281.

delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle attività produttive” e di aiuto “aiuta la piccola e la media proprietà”.

Ora, l'evidenziarsi di due valenze richiede un, sia pur contenuto¹⁶, approfondimento dell'indagine in ordine alla funzione sociale della proprietà terriera per capire se ed in quale accezione possano trovare sostegno la produzione in filiera corta e le esigenze di tutela dell'ambiente e di più equi rapporti sociali cui assumiamo che la stessa risponda.

È opportuno procedere per gradi.

Si possono cogliere aspetti caratteristici della proprietà distinguendo in essa un profilo statico ed un profilo dinamico. La proprietà, considerata per sé sola, come titolo di acquisto di (altra) proprietà, costituisce un evento eccezionale. Di solito la cosa produce frutti o incrementi per l'opera umana. Questo vale a maggior ragione per la terra: laddove “*la naturale potenzialità produttiva della terra diviene attuale produzione per il lavoro dell'uomo*”¹⁷. Si evidenzia, in tal modo, l'eccezionalità del profilo statico e la normalità di quello dinamico. “*In codesta normalità si può e si deve riscontrare un impulso etico-sociale, una doverosità, per cui il profilo statico diviene addirittura anormale, in quanto rende vano quell'impulso*”¹⁸. Rispetto al diritto di proprietà nel rapporto tra il titolare del diritto e la cosa si inserisce un elemento di strumentalità, di condizionalità, per cui il rapporto non è tutelato di per sé, ma in quanto il potere di autonomia che in esso si esercita si espliciti secondo certe forme più o meno tipiche, oggettivamente determinabili, ritenute necessarie per il raggiungimento del maggior utile collettivo, e che possono anche non coincidere con l'interesse personale¹⁹.

Tutto ciò, quando si tratta della terra viene ad accentuarsi particolarmente, in quanto l'interesse (economico) del singolo si trova ad essere

¹⁶ Senza nessuna pretesa di esaminare *funditus* la tanta e così qualificata dottrina in tema di funzione sociale della proprietà.

¹⁷ S. PUGLIATTI, *La proprietà e le proprietà*, in *La proprietà nel nuovo diritto*, (ristampa), Milano, 1964, p. 263, che richiama al riguardo il pensiero di CAPOGRASSI, *Agricoltura, diritto, proprietà*, in *Rivista di diritto agrario*, 1952, I, pp. 250 e ss.

¹⁸ Ancora S. PUGLIATTI, *La proprietà e le proprietà*, cit., p. 264.

¹⁹ Così C. MORTATI, *La Costituzione e la proprietà terriera*, p. 483, che sottolinea l'aspetto di doverosità del comportamento del proprietario dei beni produttivi, che – a differenza di quanto avveniva secondo il diritto preesistente – ha un obbligo positivo di un'utilizzazione del bene tale da non pregiudicare l'interesse generale.

sollecitato da quello della società, e gli impulsi – si sostiene – divengono etici e sociali, al punto che finiscono coll'improntare di sé le norme giuridiche.

*“Il trapasso dal profilo statico, che appare compatibile colla inerzia del proprietario, a quello dinamico, che reclama l'attività e il lavoro, si coglie dunque in modo particolare in rapporto alla terra”*²⁰.

In questo quadro dunque si valorizza il ruolo privilegiato che la Costituzione accorda al lavoro considerato, tra i fattori legati alla terra, come quello particolarmente favorito mediante l'attribuzione di una tutela costituzionale incondizionata.

*“La realizzazione dell'interesse del proprietario, tendente allo sfruttamento della cosa, si verifica tramite il lavoro, che diviene lo strumento indispensabile, in quanto costituisce un anello essenziale del rapporto soggetto-oggetto, in cui si sostanzia la proprietà della terra”*²¹.

Più in generale è l'intera normativa costituzionale sui rapporti economici che attribuisce grande rilievo alla posizione civile e sociale di chi lavora. Tanto che la nostra Carta fondamentale considera, con particolare attenzione, le categorie meno dotate di lavoratori autonomi (nel caso che qui interessa i “coltivatori diretti”), cioè *“quelli tra gli elementi impegnati nella produzione, che storicamente sono apparsi più bisognevoli di protezione, essendo, generalmente, la loro posizione economica e sociale, e quella della famiglia, condizionata indissolubilmente dalla quotidiana attività lavorativa”*²².

²⁰ S. PUGLIATTI, *op. cit.*

²¹ Così C. MAZZÙ, *Proprietà e società pluralista*, Milano, 1983, p. 25, che richiama, in proposito, i lavori di FINZI, *Le moderne trasformazioni del diritto di proprietà*, in *Arch. Giur.*, 1923, n. 6, p. 65; di SANTORO-PASSARELLI, *Proprietà e lavoro in agricoltura*, in *Saggi di diritto civile*, II, Napoli, 1961, p. 859 e ss.; CAPOGRASSI, *Agricoltura, diritto, proprietà*, cit., pp. 275-276; S. PUGLIATTI, *op. cit.*, p. 270.

²² A.M. SANDULLI, *Profili costituzionali della proprietà privata*, in *Studi in memoria di Enrico Guicciardi*, pp. 27-50, però qui da estratto con impaginazione autonoma, p. 348.

Opportunamente l'Autore sottolinea (*ibidem*) che *“in seno alla società nazionale assume spicco la posizione civile e sociale di chi lavora, in immediata correlazione col fatto che la Repubblica italiana identifica nel lavoro – inteso come attività «che concorre al progresso materiale e spirituale della società» (art. 4) – la fonte della dignità dell'uomo e la base della società civile e dell'ordine democratico (art. 1). Del resto, senza operosità le fonti del benessere si inaridirebbero, e con esse le stesse fonti di una valida solidarietà”*.

In senso non dissimile, C. MAZZÙ, *op. cit.*, p. 31, afferma: *“In un diverso ordine di considerazioni, il lavoro appare come un autonomo centro di aggregazione di interessi,*

Si tratta del passaggio – forse scontato, ma essenziale – che consente di esaminare il testo costituzionale non solo nell’ottica della proprietà terriera, ma anche in quello della produzione agricola²³. In tal modo, nell’unità del fenomeno produttivo si trovano coinvolti sia il profilo statico (proprietà) sia quello dinamico (lavoro/impresa), pur tenendo ferma l’esigenza di distinguerli²⁴.

La fase di esercizio del diritto di proprietà si può attivare mediante comportamenti qualificabili come momenti dell’attività imprenditoriale che si svolge sul fondo, secondo moduli che – come si è già avuto modo di accennare – tendono ad essere sempre più influenti nella conduzione dello stesso. Peraltro, la duplice rilevanza dell’attività del proprietario lungi dal diventare fattore di confusione, fa emergere l’esigenza di una tutela efficace di entrambi i profili²⁵.

Al contempo, l’autonomia concettuale dei due riferimenti, al diritto di proprietà ed all’attività imprenditoriale, genera un problema di scelta non irrilevante su quale privilegiare dei due profili quando vengano a conflitto²⁶. Problema che, come è noto, non ha avuto una soluzione uni-

dando un senso più profondo all’antinomia, sociale economica e giuridica, tra proprietà e impresa. Esso si manifesta come un valore dotato di intima forza espansiva, di cui si colgono i connotati essenziali in settori diversi dell’ordinamento (famiglia, proprietà, impresa), nell’ambito dei quali concorre variamente a determinare il concreto assetto degli interessi”.

²³ La norma “non riguarda la proprietà come diritto soggettivo, ma l’uso di certi beni in proprietà di privati, cioè la sfera di azioni che il titolare può compiere o non compiere”, secondo N. IRTI, *Profili della programmazione agricola (o per una rilettura dell’art. 44, 1° comma, cost.)*, in *Riv. Dir. Agr.*, 1972, p. 393.

²⁴ S. PUGLIATTI, *La proprietà nel nuovo diritto*, (ristampa), Milano, 1964, pp. 264-265.

²⁵ C. MAZZÙ, *Proprietà e società pluralista*, cit., p. 26.

Il rapporto effettivo tra il soggetto e il fondo influisce sulla rilevanza dell’attività imprenditoriale e produce effetti giuridici diversi. Può realizzarsi una coincidenza nel medesimo soggetto della qualità di proprietario e di imprenditore; può aversi invece dissociazione tra queste due qualità, come sottolinea ancora C. MAZZÙ, *Proprietà e società pluralista*, cit., p. 27.

²⁶ Nel contesto dell’art. 44 Cost., svaluta totalmente la qualità di diritto soggettivo della proprietà, chi ritiene che il precetto costituzionale riguardi solo *l’uso di certi beni in proprietà di privati*, cioè la sfera delle azioni che il titolare può compiere o non compiere. La giustificazione dovrebbe farsi risalire alla circostanza che “*la norma interviene quando il processo di garanzia e di definizione della proprietà è esaurito: essa presuppone che i privati siano titolari del diritto di proprietà su fondi rustici*”, così N. IRTI, *op. cit.*, che riprende il suo precedente saggio, *Proprietà e impresa*, Napoli, 1965. In polemica

voca, ma è stato risolto a seconda delle contingenze storiche e delle concezioni politiche ed economiche prevalenti.

In questa prospettiva è interessante notare come, nel contrasto tra proprietà ed impresa agricola, la Corte Costituzionale abbia ritenuto che quest'ultima si presenti come elemento prevalente solo se al momento imprenditoriale si associ la necessità di garantire la remunerazione del lavoro dell'imprenditore, in quanto coltivatore diretto²⁷, laddove, se l'impresa è gestita in forme capitalistiche, cioè direttamente e con l'ausilio preponderante di manodopera altrui, non si giustifica il sacrificio imposto dal legislatore al proprietario²⁸.

Dal canto suo il diritto positivo ha reso più rilevante in anni recenti quella tendenza, già presente nella disciplina dei beni fondiari e di cui si è discusso, che porta ad identificare e valorizzare ragioni di interesse pubblico e/o collettivo che condizionano ed orientano lo sfruttamento del suolo.

In questo modo si è manifestata tutta la difficoltà di conciliare con lo schema classico del diritto soggettivo la logica di una proprietà fondiaria moderna, irriducibile all'interesse esclusivo del solo proprietario²⁹. E si sono, di conserva, enucleate discipline speciali che prendono in considerazione profili di possibile rilevanza di interessi collettivi in ordine alla gestione del suolo e del territorio, che nascono in autonomia e finiscono comunque per reagire sulla disciplina della proprietà, onde l'esito di questo processo comporta l'impossibilità di definire i poteri del proprietario fondiario in modo astratto, indifferente rispetto all'oggetto³⁰.

con questa impostazione si è fatto osservare che, se non è dubbio che ci si trova di fronte ad un tipico caso di bene destinato dallo Stato alla produzione, tuttavia *“tale constatazione non implica che, in casi del genere, l'intera disciplina ricada nella sfera dell'impresa, ben potendo la normativa investire autonomamente anche profili proprietari, sia pur funzionalmente coordinati al fine produttivo”*. Nel caso dell'art. 44, ad esempio, lo statuto del bene terra può trovare la sua definizione anche attraverso l'imposizione di limiti quantitativi (di estensione), che determinano le condizioni di legittimazione per accedere ad esso”, S. RODOTÀ, commento all'art. 44 Cost., in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, *Rapporti economici*, tomo II, Bologna, 1982, pp. 220-221.

²⁷ Cfr. Corte Cost., 27 febbraio 1974, n. 155.

²⁸ Cfr. Corte Cost., 22 dicembre 1977, n. 153.

²⁹ Così L. FRANCARIO, *Proprietà*, cit., p. 422.

³⁰ Ancora L. FRANCARIO, *op. cit.*, pp. 422-423.

“Si può soggiungere che l'idea secondo cui il riconoscimento implicherebbe la defini-

Si trovano così ampiamente valorizzate le relazioni dell'art. 44 con altre previsioni costituzionali (in particolare, con gli artt. 117, 9 e 32 2° comma). L'approdo finale è quello di una rilettura della norma costituzionale in discorso che attribuisca al concetto che racchiude il termine suolo una configurazione ampia di "terreno agricolo". Volgendosi in tal modo a considerare, oltre all'accezione in cui il termine viene riferito ad un bene economico, la cui produttività nel significato economico tradizionale, si trova ad essere sollecitata a certe condizioni, anche le ulteriori modalità d'uso che fanno capo a finalità conservative o di valorizzazione ambientale (considerando i profili attinenti alla tutela del paesaggio in collegamento con l'art. 9, o alla salute collettiva in riferimento all'art. 32, comma 2° o ancora quelli attinenti al governo del territorio con riguardo all'art. 117)³¹.

L'*excursus* fin qui condotto ha portato ad enfatizzare quei profili del diritto di proprietà, e segnatamente della proprietà terriera, che o individuano nell'apporto del proprietario (nel suo lavoro) un impulso etico-sociale che trasmoda in "*doverosità*", volgendosi nel modo più confacente all'interesse collettivo, oppure, nella versione post-codicistica ed allineata al testo della Carta fondamentale, tendono ad identificare e valorizzare interessi pubblici e collettivi che, incrociandosi e componendosi con il diritto del proprietario, condizionano lo sfruttamento del suolo.

Si tratta di sviluppi assai fecondi, che rappresentano l'universo composito, il variegato substrato concettuale su cui viene ad innestarsi la funzione sociale della proprietà, ed in specie della proprietà terriera.

zione di un certo o di un cert'altro contenuto del diritto di proprietà privata, si fonda su una concezione inattuale della proprietà privata medesima; quella che la ritiene un istituto di diritto privato, volendosi dire, con tale espressione breve, un istituto definito solamente dalle norme che topograficamente stanno in atti normativi di diritto privato", M.S. GIANINI, Basi costituzionali della proprietà privata, in Pol. del Dir., 1971, p. 212.

³¹ Questo è il pensiero di L. FRANCIARI, *op. cit.*, p. 425.

Lo stesso Autore, con riferimento alla proprietà terriera, contesta come limitativa la lettura dell'art. 44 Cost. che attribuisce a questa norma costituzionale il compito di specificare in relazione alla proprietà fondiaria, il più generale modello della proprietà privata. Tale impostazione – aggiunge – non appare soddisfacente sia perché ignora le possibili relazioni con altre previsioni costituzionali (secondo quanto già enunciato nel testo si tratta, in particolare, degli artt. 117, 9 e 32, comma 2°), sia perché nel massimizzare alcune delle opzioni possibili (*favor* per la piccola unità produttiva, per la bonifica di nuove terre, ecc.) le sottrae a nuove valutazioni comparative con possibili alternative di maggior interesse sociale (*op. cit.* p. 424).

Ma ciò richiede di cimentarsi a sbizzare una definizione giuridica di “funzione sociale” della proprietà, con particolare riferimento alla proprietà fondiaria³².

Si profila un passaggio impegnativo, che postula di muovere da definizioni consolidate³³.

Parlando di funzione (sociale) pare, quindi, appropriato richiamare l'insegnamento di un insigne Maestro, secondo il quale: “*Le funzioni ('officia', 'munera'), sono le potestà che vengono esercitate non per un interesse proprio, o almeno esclusivamente proprio, ma per un interesse altrui o per un interesse oggettivo. Di esse si hanno esempi anche nel diritto privato (p. es., la patria potestà, gli uffici dell'esecutore testamentario, del tutore etc.), ma nel diritto pubblico la loro figura è predominante. Infatti, gli interessi oggettivi dello Stato, e quelli stessi che in lui si impersonano sono altresì interessi della collettività considerata nel suo insieme ed a prescindere dai singoli che la compongono: le potestà dello Stato sono di regola funzioni*”³⁴.

³² Per certi versi molto vicino al pensiero che si vuole illustrare nel testo è quello di chi ricorda che, in base all'art. 44, 1° comma, l'azione del proprietario sul bene assume rilevanza giuridica ed è oggetto di uno specifico obbligo.

“*Si assiste qui ad un fenomeno di giuridificazione delle scelte economiche – si aggiunge – che non restano più legate ai calcoli di convenienza ed alle previsioni di rischio dei singoli titolari del diritto. La norma costituzionale procede ad una valutazione imperativa dell'interesse soddisfatto dai beni rustici: interesse del 'razionale sfruttamento', che dunque sopprime la possibilità di ulteriori e diverse valutazioni del privato. Questi non ha libertà di decidere l'uso del bene, di scegliere o di non scegliere un fine economico: in luogo della libertà d'iniziativa vi è l'obbligo di destinare la terra alla produzione*”, N. IRTI, *Profili della programmazione agricola*, cit., p. 394.

Meno ultimative le espressioni di C. MORTATI, *La Costituzione e la proprietà terriera*, cit., p. 483: “*rispetto al diritto di proprietà non sussiste più l'identificazione della personalità con la libertà che appare caratteristica dei diritti soggettivi pieni, ma si inserisce nel rapporto tra il titolare del diritto e la cosa un elemento di strumentalità, di condizionalità, per cui il rapporto non è tutelato di per sé, ma in quanto il potere di autonomia che in esso si esercita si espliciti secondo certe forme più o meno tipiche, oggettivamente determinabili, ritenute necessarie per il conseguimento del maggior utile collettivo, e che possono anche non coincidere con l'interesse personale, così come è valutato dal titolare stesso*”.

³³ Si prescinde qui totalmente dal fare riferimento a quella che viene designata come “proprietà funzionale” per indicare la proprietà di beni adibiti esclusivamente all'adempimento di una funzione pubblica (beni demaniali).

³⁴ SANTI ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, 1940, p. 74. Diverso è il concetto

Occorre precisare che nella fattispecie della funzione il momento della vincolatività è comunque prevalente, essendo la funzione preordinata alla cura di un interesse normativamente qualificato e, pertanto, in buona sostanza all'esecuzione di tale norma. Il momento della libertà della funzione si riduce alle scelte discrezionali (e non libere) di chi la esercita.

Definendo più precisamente le funzioni, si aggiunge che carattere precipuo di esse è *“quello di essere, nel medesimo tempo, libere e vincolate. Sono libere in quanto, essendo delle potestà, implicano sempre una certa sfera nella quale la volontà del soggetto deve determinarsi da sé. Sono vincolate, sia negativamente, in quanto non possono esorbitare da certi limiti, sia positivamente, in quanto debbono esercitarsi se, quando e come lo richiedono gli interessi pubblici per cui sono costituite”*³⁵.

Nel caso della funzione sociale della proprietà ad essa si accompagna l'elemento tipico di essere destinata ad attuare non esclusivamente un interesse proprio, ma un interesse oggettivo della collettività considerata nel suo insieme.

Con l'introduzione nel testo costituzionale della clausola relativa alla “funzione sociale” la nozione di proprietà abbandona, infatti, l'idea di godimento *pro se* e, quindi, la sua forma tradizionale, compresa quella

di funzione abbracciato da BENVENUTI, che, in effetti, critica la definizione di SANTI ROMANO, sostenendo che, nell'accezione in cui quest'ultimo utilizza il termine funzione meglio sarebbe usare l'espressione “ufficio”, che più si acconcia a designare l'”attività posta in essere nell'interesse pratico di un soggetto diverso da quello che agisce e, quindi, ancora, per designare una serie di atti in relazione al loro risultato” (F. BENEVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1952, 2, p. 119).

Questo Autore ritiene che, a livello elementare, quando si parla di funzione “*si intende designare semplicemente ciò che fa il funzionario*” (*ivi*, p. 120), e, precisando il concetto sotto il profilo oggettivo, afferma che la funzione “*è un momento della concretizzazione del potere in un atto*” (*ivi*, p. 122).

BENEVENUTI sostiene altresì che, quando si parla di funzione legislativa e quando si parla di funzione giurisdizionale, non si intende indicare che esse sono attività poste in essere nell'interesse di terzi (così, in particolare, *Funzione amministrativa*, cit., p. 119). Su ciò è possibile avanzare qualche dubbio considerando che i membri del Parlamento esercitano le loro funzioni in quanto rappresentanti della Nazione (art. 67 Cost.) e la giustizia (ossia le funzioni giurisdizionali) è amministrata in nome del popolo (art. 101 Cost.).

³⁵ Santi ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, 1940, p. 74.

già affievolita che aveva avuto durante il periodo fascista, per assumere una fisionomia di netta subordinazione agli interessi pubblici³⁶.

Peraltro – s'è pure detto – la formula della “funzione sociale” non si ridurrebbe ad una clausola “vaga”, “vuota” o “priva di senso”, ma avrebbe una funzione “bidirezionale limitativa”: essa varrebbe, infatti, da un lato a giustificare le restrizioni dei diritti soggettivi spettanti ai proprietari, laddove occorre tutelare contrapposti interessi o diritti di rilievo costituzionale e, dall'altro, a circoscrivere la potestà legislativa, che non potrebbe essere esercitata a carico della proprietà privata, laddove non si tratti di limitazioni sorrette – a loro volta – da una “apprezzabile funzione sociale”³⁷.

Su questo inquadramento si rinvia a quanto verrà esposto tra breve, per ora è sufficiente aver accertato che, sotto il primo profilo, la disciplina della proprietà prevista in Costituzione corrisponde al carattere della funzione come attività svolta non solo nell'interesse proprio, ma anche per soddisfare un interesse oggettivo o, per meglio dire, della collettività sociale.

Meno agevole si presenta l'identificazione del secondo elemento tipico della “funzione”, ossia il dovere giuridico di esercitare “*l'attività della quale è in discussione la natura*”³⁸.

L'importanza di questo elemento, che è un presupposto altrettanto fisionomico, deriva per la «funzione» dal suo collegamento con l'altro appena menzionato: “*esso è infatti la cautela più ovvia, da un punto di vista giuridico, con cui lo Stato si assicura che quell'attività sarà esercitata in conformità alla destinazione che grava su di essa*”³⁹.

Il discorso vale a maggior ragione nella prospettiva della proprietà fondiaria che, essendo assoggettabile non soltanto a limiti e vincoli, ma anche ad “obblighi”, presuppone il positivo svolgimento di un'attività per adempiere ad essi.

Peraltro, come si intuisce, l'introduzione del concetto di funzione, in-

³⁶ BARILE, CHELI, GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, 2005, p. 425.

³⁷ L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, 1998, p. 691.

³⁸ Nell'esaminare questo aspetto ci si rifà alla sistematica di L. BARASSI, *La proprietà e la funzione*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, Padova, 1940, pp. 13 e ss.

³⁹ Così ancora L. BARASSI, *op. cit.*, p. 13, che, peraltro conclude negativamente la sua indagine circa la sussistenza di questo secondo carattere in merito alla proprietà, ribadendo, in definitiva, il suo carattere di diritto soggettivo.

teso come svolgimento doveroso di un'attività volta al perseguimento di un fine, costituisce la scriminante rispetto a quelle teoriche che enfatizzano la valenza etico-sociale dell'attività di chi lavora la terra oppure segnalano la compresenza via, via crescente (a seconda delle diverse figure) di altri interessi rispetto all'interesse del proprietario⁴⁰.

Essa parrebbe conferire all'espressione una valenza precipua, introducendo, con la sanzionabilità del comportamento inottemperante, un elemento che accentua e conferisce una determinata piegatura al riferimento costituzionale alla proprietà in generale ed alla proprietà terriera in specie.

Si deve, però, convenire con Giannini che, assumendo «funzione» nel senso fissato, in teoria generale, da Santi Romano, in nessuna norma-zione positiva vi sono specie di diritti di proprietà privata per i quali possa dirsi sussistente una funzionalizzazione⁴¹.

Tant'è che abbastanza singolarmente l'elemento della sanzione che costituisce la reazione apprestata dall'ordinamento in caso di inottemperanza alla doverosità del comportamento, non viene considerato neppure in quelle prese di posizione abbastanza spinte, secondo cui "l'art.

⁴⁰ Di ciò offre una magistrale rappresentazione S. PUGLIATTI: "L'interesse tutelato è il centro di unificazione rispetto al quale si compongono gli elementi strutturali dell'Istituto: esso, dunque, funge da principio d'individuazione.

La più semplice applicazione di codesto criterio condurrebbe alla seguente formulazione della regola per la determinazione dell'autonomia di un dato istituto: l'identificazione di uno specifico interesse garantisce l'autonomia dell'istituto nato dalla protezione giuridica accordata a tale interesse. La regola potrebbe essere ulteriormente chiarita, in base alla specificazione seguente: l'autonomia resiste entro i confini della tutela accordata all'interesse identificato", S. PUGLIATTI, *La proprietà nel nuovo diritto*, cit., pp. 300-301.

⁴¹ M.S. GIANNINI, *Basi costituzionali della proprietà privata*, cit., pp. 220-221.

L'Autore si riferisce, sul punto, ad una definizione di "funzione" elaborata da Santi Romano come "attività rilevante per la sua globalità e in ogni suo manifestarsi", diversa da quella riferita nel testo e che, invece, si ricava dal *Corso di diritto costituzionale*, cit., p. 74, nonché dello stesso Autore, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1983 (ristampa inalterata), p. 180.

Non varia, però, la sostanza del discorso, perché rispetto alla doverosità del comportamento del proprietario per il raggiungimento dei fini di interesse collettivo, manca, in caso di inottemperanza, la sanzione della perdita della proprietà. Questa conclusione, in verità, non trova totale concordia, ad esempio in chi afferma che l'espropriazione potrebbe essere, a volte, utilizzata quale "strumento succedaneo per assicurare, anche come sanzione, l'attuazione dell'interesse pubblico, quando il proprietario abbia dimostrato inettitudine o resistenza", S. PUGLIATTI, *op. cit.*, p. 305.

44, 1° comma, prevede a carico del proprietario dei fondi rustici un obbligo di fare, cioè il dovere di assumere una predefinita iniziativa economica (che è la destinazione del suolo al «razionale sfruttamento»), che si inserisce in una scelta pubblica programmata, onde nell'art. 44, 1° comma, trova «fondamento e legittimità la pianificazione dell'uso dei fondi rustici di proprietà privata»⁴².

Vero è che la larga diffusione del termine ha generato un tale numero di accezioni diverse da costituire un intrico difficile da dipanare⁴³.

Al punto tale che un autorevolissimo Studioso formula una definizione della funzione sociale della proprietà, determinandola come quella figura che «si situa quindi in un luogo intermedio tra la funzione in senso giuridico e il c.d. limite esterno», ma esprime egli stesso dei dubbi su tale nozione (afferma: «dato e non concesso che tale nozione sia accettabile»)⁴⁴.

Senza proporre una miscellanea indistinta di significati, non appare, però, del tutto azzardato avanzare l'ipotesi che, anche nel contesto dell'art. 44 della Costituzione, la nozione di funzione sociale della proprietà terriera non abbia manifestazioni uniformi, ma presenti una gamma di figure che si pongono lungo una linea che congiunge la dimensione privatistica e quella pubblicistica della proprietà evidenziando quell'intreccio di interessi pubblici e di interessi privati di cui si è discorso.

In una prima accezione il finalismo della norma costituzionale sembra indirizzato a porre un limite quantitativo «esterno» al profilo proprietario sia pur funzionalmente coordinato al fine produttivo e sociale allorché allude alla eventualità di fissare limiti alla sua estensione ed imporre la trasformazione del latifondo⁴⁵.

In un secondo senso, che si vuole fondativo, ma non esattamente coincidente con il significato giuridico qui promosso, la nozione verrebbe a riguardare la finalità o lo scopo che certi istituti giuridici hanno

⁴² N. IRTI, *Profili della programmazione agricola*, cit., pp. 394-395.

⁴³ Lo ricorda M.A. CARNEVALE VENCHI, *Contributo allo studio della nozione di funzione pubblica*, Padova, 1969, I, p. 226.

Basta pensare che lo stesso M.S. GIANNINI non sembra fornire nozioni coincidenti sulla funzione sociale della proprietà nel suo *Diritto Amministrativo*, Milano, 1970, I, p. 441 e nel già cennato articolo, *Basi costituzionali della proprietà privata*, p. 221.

⁴⁴ M.S. GIANNINI, *Basi costituzionali della proprietà privata*, loc. cit.

⁴⁵ In questo senso, pare, anche il pensiero di RODOTÀ, *Commento all'art. 44 Cost.*, cit., p. 220.

(nel caso che ci occupa, almeno in parte), giusta il disposto di norme positive, o dovrebbero avere, giusta il disposto di norme di principio⁴⁶. In questo fascio di situazioni andrebbero ricompresi quei casi in cui la funzione sociale non interviene più come limite esterno, ma, raccogliendo le pulsioni etico-sociali o il substrato di “doverosità morale” proprio di certe condizioni, diventa elemento conformativo del diritto di proprietà. Si tratta delle fattispecie in cui la norma costituzionale funge da base per l'imposizione di quegli obblighi che, nella conduzione dei fondi agricoli, tendono a stabilire equi rapporti sociali, ad imporre la bonifica delle terre e la ricostituzione delle unità produttive.

Laddove al raggiungimento di questi scopi si accompagna un elemento di doverosità giuridicamente sanzionabile, allora dovrebbe intervenire il concetto di funzione in senso prettamente giuridico, che – come si è detto – impegna lo svolgimento, doveroso o obbligatorio, di un'attività in omaggio a determinate finalità.

Da ultimo si può far riferimento ad una funzionalizzazione sociale della proprietà, da intendersi in senso “debole” e “non autoritativo”, che si sviluppa mediante l'erogazione di sovvenzioni⁴⁷ o altri benefici con riguardo allo svolgimento di attività ed al connesso utilizzo della proprietà in modo utile per la società, con la produzione di un valore aggiunto che va oltre i confini dell'uso ordinario (volendo, in questo caso, si potrebbe vedere una somiglianza con la figura dell'onere, ossia con lo svolgimento volontario di un'attività non solo nell'interesse altrui, ma anche nel proprio interesse laddove, in mancanza di tale attività, non si produrrebbe un effetto a lui favorevole).

In questo contesto la parte finale del comma 1 del medesimo art. 44 sembra offrire un appiglio, se si vuole indiretto, ma saldo alle politiche di stimolo di formule innovative in tema di agricoltura. La disposizione allude alla promozione della bonifica delle terre e della ricostituzione delle unità produttive ed a un aiuto alla piccola e media proprietà e, secondo un'autorevolissima interpretazione “*La Costituzione, esprimendo il proprio favore per la piccola e media proprietà, se pur non ha inteso stabilire che queste proprietà costituiscano sempre l'ottima dimensione produttiva, ha però statuito solennemente, in maniera generale ed incontro-*

⁴⁶ Così M.S. GIANNINI, *Diritto Amministrativo, cit.*, p. 441.

⁴⁷ Si prende a prestito la terminologia di D. SERRANI, *Lo Stato finanziatore*, 1971.

*vertibile, la rispondenza di tale proprietà alla equità dei rapporti sociali*⁴⁸.

Di tutta evidenza è proprio quest'ultima fattispecie a rivelarsi, dunque, particolarmente pregna di implicazioni ai fini specifici di questa ricerca, giacché, come si è assunto fin da principio, l'attività agricola che si sviluppa col ricorso alle modalità della filiera corta e/o dei mercati contadini produce, *ex se*, benefici effetti non solo a fini di protezione ambientale⁴⁹, ma anche a fini di sviluppo dell'economia locale e di valorizzazione e conservazione del territorio in vista del recupero produttivo delle aziende di fatto marginalizzate dai più aggressivi processi di sviluppo. Produce, insomma, effetti benefici che travalicano quelli che, ordinariamente, la produzione agricola già induce ed è pertanto meritevole di attenzione peculiare.

⁴⁸ C. ESPOSITO, *La costituzione italiana, Saggi*, Padova, 1954, p. 191. Ma, sulla disposizione costituzionale in tema di proprietà terriera non si può mancare di fare riferimento almeno agli scritti di C. MORTATI, in *Atti del III Congresso Nazionale di diritto agrario*, Palermo 19-23 ottobre 1952, a cura di S. Orlando Cascio, Milano, p. 181 e ss.; di S. PUGLIATTI, *La proprietà, e le proprietà*, sempre in *Atti del III Congresso Nazionale di diritto agrario*; nonché di G. MIELE, *La proprietà terriera nella Costituzione*, in *Dopo il primo convegno nazionale di diritto agrario*.

⁴⁹ È intuitivo che ne derivino svariati effetti benefici, ad esempio, a fini di protezione dell'ambiente:

- da una parte il contatto diretto tra produzione e consumo, verificandosi su base locale ed in modo pressoché immediato, riduce le forme di inquinamento da trasporto dei prodotti, che sono proprie della catena produttiva e commerciale su scala vasta, ed, al contempo, minimizza la necessità di servirsi di imballaggi ed inscatolamenti suscettibili di produrre ulteriore inquinamento da rifiuti. Non a caso, ad esempio, la giurisprudenza costituzionale ha descritto il significato della formula “*a chilometri zero*” come espressione “*che, nel lessico corrente, designa i prodotti consumati a breve distanza dal luogo di produzione, con connessi benefici in termini di tutela dell'ambiente e dei consumatori*” (Corte Cost., 18 luglio 2013, n. 209);

- dall'altra, sempre in virtù della maggiore immediatezza dello scambio tra produttore e consumatore, diminuisce fortemente il ricorso a fitofarmaci e conservanti, posto che il consumatore, in genere, tende a fare i suoi acquisti in un mercato contadino sovente perché è alla ricerca di prodotti non sofisticati. Questo è sicuramente vero quando le preferenze dei consumatori si dirigono verso “prodotti alimentari di qualità” e “prodotti biologici”, che, in generale, sono, però, ben rappresentati nei mercati contadini;

- da ultimo la vendita diretta dei prodotti su base locale si ritiene sia un fattore di sostegno della biodiversità, ed, in quanto strumento essenziale di ausilio all'agricoltura non massificata, serve a preservare il paesaggio ed il territorio ed a rivitalizzare le comunità locali.

Infatti, è intuitivo il legame a monte tra agricoltura ed ambiente. L'una non esisterebbe senza l'altro. Sicché, se per un verso, l'agricoltura interviene sull'ambiente, lo modifica, e ne è una potenziale causa di danno. Nel contempo, e per altro verso, ne è condizionata⁵⁰. E ne è anche strumento di tutela. Al punto che la salvaguardia delle risorse naturali e, dunque, la protezione ambientale, è un presupposto per la gestione produttiva dell'impresa agricola⁵¹.

Ma questo legame tra agricoltura ed ambiente si fa ancor più stringente nella prospettiva specifica della filiera corta e dei mercati contadini, tanto da giustificare le facilitazioni riconosciute a queste formule. Esse sono ontologicamente associate all'utilizzo razionale del suolo inteso come strumento di salvaguardia delle risorse naturali indispensabili al processo produttivo coerentemente ad un'ottica di sostenibilità dello sviluppo. Come sono ontologicamente associate allo sviluppo dell'economia locale e alla valorizzazione del territorio segnatamente in vista del recupero delle aziende di fatto marginalizzate dai processi di sviluppo del sistema agroalimentare a filiera lunga⁵², contribuendo pure per questa via alla realizzazione del fine di inclusione sociale a cui del pari tende il regime costituzionale della proprietà agraria⁵³.

Su queste basi, quindi, entrambi i fenomeni, della filiera corta e dei *farmers' market*, si prestano a trovare riconoscimento nel quadro dello statuto della proprietà agraria (secondo la nota espressione di Rodotà) delineato in Costituzione e declinato nella duplice dimensione ambientale e sociale⁵⁴. Nell'ambito specifico qui oggetto di analisi si deve, peral-

⁵⁰ Al punto che per l'imprenditore agricolo il rischio di impresa si declina nel rischio ambientale, connesso alla variabilità dei fattori naturali. Su questi aspetti cfr. L. PATRIARCA, *Imprenditore agricolo e danni all'ambiente*, in *Ambiente e sviluppo*, 1999, 9, pp. 859 e ss.

⁵¹ Sul punto cfr. ancora L. PATRIARCA, *op. cit.* Significative sono altresì le considerazioni contenute nel Libro Verde della Commissione Europea intitolato "*La politica di sviluppo dell'Unione europea a sostegno della crescita inclusiva e dello sviluppo sostenibile. Potenziare l'impatto della politica di sviluppo dell'UE*", 10 novembre 2010, specialmente pag. 21.

⁵² Così V. BUGNI, *Farmers' markets*, supplemento n. 2 a *Gaia* 42/2009 trimestrale edito dal Movimento dei consumatori, Martellago (VE), 2010, cap. 1, p. 3.

⁵³ Il riferimento è al secondo obiettivo a cui l'art. 44 Cost. orienta la proprietà terriera vale a dire il fine di "*stabilire equi rapporti sociali*".

⁵⁴ A ben vedere nel testo si prospetta un'interpretazione forse non del tutto azzar-

tro, sottolineare che, diversamente da quanto potrebbe risultare segmentando la norma costituzionale, il riferimento al razionale sfruttamento del suolo non può essere interpretato, se lo si cala sulla realtà dei mercati contadini, disgiuntamente dalla finalità di stabilire equi rapporti sociali. È evidente, infatti, che la difesa dell'ambiente, attraverso l'agricoltura, si può perseguire meglio in un'ottica non accentuatamente produttivistica, come è quella delle grandi imprese agricole e delle lunghe filiere di distribuzione.

D'altronde questa visione di stampo liberale era già stata rifiutata fin dal tempo dei costituenti⁵⁵.

Si tratta, invece, di condividere la stessa dimensione riconosciuta alle forme di agricoltura locale che sono incentivate dalla politica agricola comune sviluppata in ambito europeo per privilegiare “*pratiche agricole inclusive, intensive, sostenibili e ecologicamente efficienti*” viste come fattori in grado di favorire “*da un lato la crescita verde a basse emissioni*” e dall'altro lato “*maggior stabilità sociale*”⁵⁶.

In termini concreti, la consapevolezza dei possibili ritorni positivi della vendita diretta e dei mercati contadini a fini sociali e di difesa dell'ambiente e del territorio è attestata a vari livelli di governo.

Sul piano comunitario, un recente libro verde della Commissione europea afferma che, tra gli altri effetti positivi dei circuiti brevi della vendita dei prodotti agroalimentari vanno annoverati anche quelli che si esprimono in termini ambientali, ad esempio con la limitazione delle emissioni di CO₂ e dell'uso di imballaggi⁵⁷. Con accenti diversi, ma concordanti, in altra occasione la Commissione europea aveva ricordato che i consumatori sono sempre più attenti al contributo dato dall'agricoltura

data alla luce dell'accentuato carattere finalistico che l'Autore intravede nel precetto costituzionale, vedi S. RODOTÀ, commento all'art. 44 Cost., *cit.*

⁵⁵ Delle preoccupazioni produttivistiche si erano fatti portatori gli onorevoli Einaudi e Fanfani, ma l'Assemblea non solo aveva rifiutato di far propria la versione produttivista che i liberali (e non solo loro) propugnavano, ma aveva pure escluso che “*il momento equitativo nella disciplina della proprietà terriera, dovesse riguardare unicamente il momento della distribuzione del reddito prodotto, senza investire l'insieme dei rapporti agrari*”, lo ricorda RODOTÀ nel già *cit.* commento all'art. 44 Cost., p. 217.

⁵⁶ Così il Libro Verde della Commissione Europea, 10 novembre 2010, *cit.*, p. 21.

⁵⁷ In tal senso si esprime il *Libro Verde* della Commissione europea su *politica di informazione e promozione dei prodotti agricoli: una strategia a forte valore aggiunto europeo per promuovere i sapori dell'Europa*, Bruxelles, 14.7.2011, COM (2011) 436 definitivo.

alla sostenibilità, ai cambiamenti climatici, alla sicurezza alimentare e allo sviluppo, alla biodiversità, al benessere degli animali e alla carenza idrica. Enfatizzando pure che l'agricoltura, principale utilizzatrice della terra, rappresenta un fattore essenziale dell'assetto territoriale delle regioni, dei paesaggi e delle aree di pregio ambientale⁵⁸.

Preso atto dell'importanza assunta da certi peculiari profili connessi all'attività agricola, non si possono peraltro trascurare considerazioni di sistema e, quindi, misconoscere che nella politica agricola comunitaria ha fatto recentemente la sua ricomparsa il tema della sicurezza degli approvvigionamenti.

Sicché i più recenti testi normativi pur avendo mantenuto l'attenzione verso le finalità ambientali, la gestione sostenibile delle risorse naturali, l'azione per il clima e lo sviluppo equilibrato del territorio, collocano dette finalità nel quadro di una disciplina nel quale la funzione produttiva dei beni ritrova un'esplicita valorizzazione.

In questa prospettiva polivalente “*i temi della «produzione alimentare sostenibile» e della «global food security» – è stato detto – collocano strutturalmente le scelte disciplinari e di governo del settore in una dimensione di filiera, nella consapevolezza che l'intero comparto agroindustriale dell'Unione non può reggersi per sé solo in una logica industrialista e mercantile, ma richiede a monte una produzione agricola attiva, necessaria per l'identità e la sostenibilità (economica, oltre che ambientale) dell'intero comparto e per la stessa capacità competitiva dell'industria alimentare europea nei mercati mondiali*”⁵⁹.

Non si può ritenere questo atteggiamento prudentiale, serbato in sede europea come legato a fattori contingenti. Anche per il settore agroalimentare è essenziale impostare la produzione agricola e la catena distributiva in termini di sostenibilità. Questo, però, non deve indurre a falsare la prospettiva lasciandosi condizionare solo dagli aspetti legati alla sostenibilità ambientale e, più latamente, sociale, bensì deve orientare ad una considerazione anche realistica dello stato delle cose.

Sul pianeta ci sono da sfamare oltre 7 miliardi di persone, ed una grossa fetta di queste non riesce a procurarsi cibo a sufficienza. Le Na-

⁵⁸ Commissione delle Comunità Europee, *Libro Verde su La qualità dei prodotti agricoli: norme di prodotto, requisiti di produzione e sistemi di qualità*, Bruxelles, 15.02.2008, COM (2008) 641 definitivo.

⁵⁹ F. ALBISINNI, *La definizione di attività agricola nella nuova PAC*, cit., p. 977.

zioni Unite stimano che, entro il 2050, il 65% della popolazione del pianeta vivrà nelle città e nei sobborghi dei grandi agglomerati urbani⁶⁰. Ora, si può realisticamente pensare che il sostegno alimentare (pure laddove riesca ad arrivare a sufficienza) su scala mondiale possa essere garantito da un'agricoltura a filiera corta, non industrializzata e non massiva? Si può ritenere che città con numeri assai consistenti di abitanti siano in grado di soddisfare i loro bisogni alimentari facendo ricorso solo, o prevalentemente, alle produzioni a filiera corta ed ai mercati contadini?

La risposta pare scontata.

Perciò, per quanto si demonizzino, non ingiustificatamente, gli aspetti negativi della modalità produttiva su scala industriale (standardizzazione dei prodotti e de-territorializzazione dei processi produttivi), bisogna accettare il dato che il ricorso a tale sistema di approvvigionamento resta, al momento, non superabile in linea di massima.

Questo richiamo alla cautela vale a maggior ragione se si ha la consapevolezza di porsi, come cittadini di paesi ricchi, da una condizione, sotto questo profilo, assolutamente privilegiata.

Basta considerare, in proposito, che, per anni, la questione della *food security* era scomparsa dai documenti ufficiali della Comunità, “*in non casuale sintonia con le scelte che privilegiavano il disaccoppiamento, vale a dire l'erogazione di aiuti disancorati dalla produzione, e nel contempo mantenevano o introducevano in diversi settori regimi di limitazione alla produzione (dalle quote latte, ai diritti di impianto dei vigneti, alle quote per lo zucchero)*”⁶¹.

D'altronde è scontato che, per le società che godono di condizioni di privilegio alimentare (possono soddisfare agevolmente i loro bisogni o, addirittura, vantano produzioni eccedentarie), il *focus* della riflessione si appunta su aspetti più immediatamente collegati ai vantaggi implicati dalla filiera corta e dai mercati contadini, che non sono quelli della sicurezza alimentare⁶².

⁶⁰ Nel 2050 la popolazione rurale sarà “solo” di 2,8 mld.; la restante parte dei 9,2 mld. di persone vivrà in città. Ad esempio, in Asia il 66,2 % della popolazione sarà urbana (40,8 nel 2007); il numero delle grandi città (5-10 mln.) passerà da 30 (2007) a 48 (2025), questi i dati riportati da D. MARINO e L. MASTRONARDI, *Gli aspetti ambientali della filiera corta: i risultati di un'indagine diretta sui «farmers' markets» italiani*, in un Quaderno dell'INEA, *Agricultori e filiera corta*, a cura di F. Giarè e S. Giuca del 2012.

⁶¹ F. ALBISINNI, *La definizione di attività agricola*, cit., p. 976.

⁶² In proposito non convince l'idea (implicita) che l'utilizzo di un sistema a filiera

Con ciò, non si vuole certo sostenere che quelli implicati dai sistemi a filiera corta siano aspetti meramente di contorno (basti pensare alla tutela dell'ambiente). Però è viceversa, e sicuramente, il caso di fare pratica di realismo, riconoscendo che, almeno sotto il profilo produttivo, si tratta di nicchie di mercato.

Constatazione quest'ultima che, beninteso, non può indurre a trascurare la loro importanza sotto altri profili e, precipuamente, in quanto offrono pure beni e servizi non di mercato, ma pur tuttavia essenziali.

Nel quadro generale, perciò, l'inquadramento più fecondo si volge a non considerare in termini totalmente antitetici i sistemi a filiera lunga ed i sistemi a filiera corta, bensì a valutarli come complementari, inquadrando entrambi nella "filiera di produzione agroalimentare complessiva"⁶³.

Si può azzardare che, su questo terreno, la prospettiva andrebbe riequilibrata se non addirittura rovesciata, perché può rivelarsi assai interessante e proficuo rivolgersi a studiare ed incentivare, con decisione, i sistemi di sostenibilità ambientale e sociale della filiera lunga, piuttosto che relegarli a logiche prettamente industrialiste e commerciali. Deangolare l'attenzione su questi aspetti, si può ritenere altrettanto fattivo che dedicarsi ad incentivare i sistemi a filiera corta.

Nella sua veste moderna – o ammodernata⁶⁴ – l'attività di vendita diretta deve confrontarsi con profili giuridici nuovi o con l'evoluzione di quelli tradizionali.

Uno tra questi, che è di particolare rilievo, è rappresentato dalle intersezioni e dagli equilibri tra tutela della concorrenza ed agevolazioni che coinvolgono l'imprenditore agricolo alle prese con la filiera corta.

La prima considerazione da fare, scontata tanto è nota, è che la vendita diretta di prodotti agricoli beneficia di un trattamento agevolativo

corta sia in grado di fronteggiare meglio il "*verificarsi di periodiche crisi alimentari*" come suggerisce V. BUGNI, *Farmers' markets*, cit., p. 4. Ad avviso di chi scrive, infatti, la globalizzazione del commercio alimentare è fattore che può valere a scongiurare le crisi alimentari (a meno di un'improbabile crisi "totoplanetaria") proprio per gli effetti di compensazione che possono indursi.

⁶³ In questo caso si tratterebbe di una filiera "orizzontale" in cui i due sistemi di produzione sono complementari, laddove ALBISINNI, nel lavoro sopra citato, valorizza l'assetto "verticale" della filiera agroindustriale, come sequenza che dalla produzione agricola attiva giunge fino all'industria ed al commercio dei prodotti.

⁶⁴ È noto che forme di vendita diretta dei prodotti agricoli anche attraverso la costituzione di appositi mercati sono risalenti nel tempo e non sono mai scomparse in Italia.

che la sottrae alla ordinaria disciplina del commercio⁶⁵. Di talché l'imprenditore agricolo, per vendere i prodotti del suo fondo, non abbisogna di un titolo abilitativo neppure se occupa spazi pubblici. Su di lui incombe semplicemente un obbligo informativo all'autorità amministrativa di riferimento⁶⁶. E si giova di sgravi fiscali⁶⁷.

Tale *favor* si spiega con la specificità dell'impresa agricola, il cui tratto differenziale è l'esposizione al rischio ambientale quale variabile legata alle vicende atmosferiche ed alle leggi di natura e quale fattore che viene in qualche misura compensato da un trattamento giuridico agevolativo.

Accanto a questo, però, ossia alla necessità di colmare uno svantaggio all'origine, le facilitazioni all'agricoltura, e alla vendita diretta in particolare, rappresentano anche un elemento premiale. Elemento premiale inteso come forma di sostentamento ed incentivo ad un microsistema economico tradizionalmente regolato e tutelato come fenomeno aggregativo e sociale, oltre che produttivo⁶⁸. Ed elemento premiale inteso come forma di "ricompensa" per gli effetti ambientali benefici prodotti da pratiche agricole virtuose.

In questa prospettiva un indice rivelatore della particolare attenzione riserbata ai ritorni dell'agricoltura condotta con metodi accertabili in termini di benefici ambientali è rappresentato dal fatto che la forma di sostegno economico agli agricoltori attualmente prevista dalla PAC è condizionata alla produzione di esternalità positive e beni pubblici legati al rispetto di condizioni di ambiente e salute animale⁶⁹. Non solo, ma in ag-

⁶⁵ Come previsto oggi dal D.Lgs. n. 228/2001 e prima dalla L. n. 59/1963.

⁶⁶ Invero le forme di semplificazione amministrativa che pure hanno interessato anche il settore del commercio attenuano in certa misura il divario tra la vendita diretta da parte degli agricoltori e le attività commerciali in genere.

⁶⁷ I ricavi dell'attività di vendita sono ricondotti all'attività agricola. Questo fa sì che siano considerati come componente del reddito agrario e non come voce di reddito aggiuntivo.

⁶⁸ Lo stesso diritto europeo annovera l'obiettivo di "*assicurare così un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura*" tra le finalità della politica agricola comune (art. 39 TFUE).

⁶⁹ In questo senso M. SCOPPOLA, *Il finanziamento e l'efficacia della spesa agricola dell'Unione europea*, in *Contributo per il gruppo ASTRID per il bilancio europeo*, p. 3, con accenti critici su questa modalità di pagamento vuoi perché il pagamento non è aganciato alla effettiva quantità di esternalità o beni pubblici prodotti, vuoi perché, in

giunta a questo⁷⁰ il regolamento (UE) n. 1307/2013 sui pagamenti diretti agli agricoltori stabilisce che gli Stati membri devono destinare il 30% della loro dotazione nazionale di pagamenti diretti al finanziamento della componente “verde”⁷¹.

Per questa via, la protezione dell’ambiente tramite l’agricoltura, e tramite la vendita diretta in particolare, assume anche la veste di un fenomeno economico e calata in questa dimensione impatta con le regole del mercato e con la struttura proconcorrenziale che lo ispira.

Innegabilmente, il regime agevolato a cui accedono gli agricoltori che praticano la vendita diretta – sui vari piani di semplificazione amministrativa, di libertà da orari e giorni di apertura, di trattamento fiscale, ecc. – li avvantaggia rispetto agli altri operatori. E questo *minus* di concorrenza tra soggetti economici è il prezzo da pagare per favorire una produttività agricola tendenzialmente virtuosa in quanto idonea a realizzare gli obiettivi di sviluppo sostenibile perseguiti dai vari livelli di governo.

D’altra parte, la concorrenza – leva della politica economica, per come è vista dalla giurisprudenza costituzionale e dalla giurisprudenza europea – resta un parametro di confronto irrinunciabile anche per le produzioni a filiera corta ed i mercati contadini. Tanto che le forme di protezionismo verso i prodotti locali, attuate dalle legislazioni regionali, sono valutate nei giudizi di costituzionalità per gli effetti anticoncorrenziali invece che per la sostenibilità ambientale⁷². Impostazione questa

definitiva, con questo pagamento gli agricoltori sono pagati sostanzialmente per non produrre esternalità negative.

⁷⁰ Si deve, infatti, considerare che, per quanto riguarda il regime di pagamenti di base è tuttora previsto un meccanismo di condizionalità legato al rispetto delle norme europee vigenti in materia di salute pubblica, di salute animale, dell’ambiente e di benessere degli animali.

⁷¹ In particolare è previsto che ciascuna azienda riceverà un pagamento per ettaro se rispetta talune pratiche agricole che giovano al clima e all’ambiente.

Sono previste tre misure fondamentali:

- la diversificazione delle colture;
- la conservazione dei prati permanenti;
- il mantenimento di un’«area d’interesse ecologico» di almeno il 5% dei seminativi dell’azienda.

Al regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio è stata data attuazione con decreto del MIPAAF del 18 novembre 2014.

⁷² Corte Cost., 18 luglio 2013, n. 209.

che, per certi versi, può essere condivisa nella misura in cui si tratti di evitare distorsioni ingiustificate del mercato. Ma si rivela, pur tuttavia, riduttiva perché risolve il fenomeno delle vendite dirette sul piano delle pratiche commerciali senza alcuna considerazione, invece, per la potenziale valenza ambientale delle stesse. Il che costituisce quanto meno una semplificazione e palesa una scelta di sistema per la quale assicurare la competitività equivale a realizzare le condizioni ottimali in economia. Le cose però sono un po' più complicate e, a ben guardare, nel sistema economico complessivo la salvaguardia dell'ambiente rappresenta un'utilità ed un valore aggiunto in grado di "preservare" il mercato, perché evita il consumo dissennato delle risorse naturali permettendo, così, il perdurare della produzione di beni che alimentano l'offerta e soddisfano la domanda. E rappresenta un'utilità ed un valore aggiunto in grado pure di "sviluppare" il mercato e di "orientarlo" verso la sostenibilità a tutto tondo a cui tende l'ordinamento. Né può essere dimenticato che il mercato, nel sistema giuridico costituzionale ecomunitario, non costituisce un valore in sé, ma uno strumento di realizzazione di valori quale, per i profili che qui interessano, l'ambiente.

Occorre, allora, un approccio analitico integrato. Così da discernere le vere esigenze di un mercato virtuoso soppesando i valori meritevoli di prevalere di volta in volta. Non si tratta di scegliere tra concorrenza ed ambiente ed, a monte, tra concorrenza ed agricoltura, se anche a quest'ultima vanno, in linea di massima, ascritti riconoscimenti in termini ambientali e sociali. Semmai, si tratta di trovare un punto d'equilibrio e di assumere una visione d'insieme.

Non dissimile esigenza di temperamento si è manifestata in ambito comunitario nella disciplina degli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente, ad esempio laddove in una Comunicazione della Commissione si è sottolineato che: la politica della concorrenza e la politica dell'ambiente non sono antagoniste, anzi le esigenze di tutela dell'ambiente devono essere incluse nella definizione e nell'attuazione della politica di concorrenza, in particolar modo per promuovere lo sviluppo sostenibile, ma senza che la necessità di tenere conto, a lungo termine, delle esigenze ambientali possa implicare che ogni aiuto possa essere autorizzato⁷³. Ed

⁷³ Comunicazione della Commissione, *Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente*, in Gazzetta Ufficiale C 37 del 3 febbraio 2001.

in questa visione d'insieme gli strumenti giuridici che avvantaggiano la filiera corta vanno valutati per come appaiono nel caso specifico, senza aprioristiche prese di posizione. Tutelare la vendita diretta come misura di salvaguardia ambientale ha senso giuridico solo nelle situazioni in cui sia effettivamente una misura di salvaguardia ambientale. Che, poi, sono le stesse situazioni in cui la vendita diretta può contribuire all'economia e può essere a sua volta uno strumento di competitività che avvantaggia il mercato, stabilizza i prezzi, e favorisce il benessere generale. Diversamente, si finirebbe per agevolare pratiche economiche distorsive del mercato senza alcun beneficio per l'ambiente.

Con riguardo a questi aspetti sembra preliminare domandarsi se una condizione di *favor*, da riconoscere eventualmente alle produzioni di filiera corta ed ai mercati contadini e da valutare rispetto alle esigenze della concorrenza, possa farsi rientrare sotto l'ombrello del regime speciale in materia di concorrenza che per il settore dell'agricoltura trova fondamento originario nel Trattato di Roma.

Le ragioni di una disciplina specifica per l'agricoltura rispetto alla tutela della concorrenza sono note.

All'atto dell'istituzione del mercato comune nel 1958, le agricolture dei sei Stati membri fondatori erano caratterizzate da un forte intervento statale.

Peraltro le forme di sostegno all'agricoltura erano fondate su dati oggettivi consistenti, trattandosi di un settore altamente dipendente dai rischi climatici, soggetto a squilibri sistemici tra l'offerta e la domanda e, di conseguenza, caratterizzato da una forte volatilità dei prezzi e dei redditi. Di per sé, poi, il settore alimentare è caratterizzato da inelasticità della domanda.

Tutti questi elementi generano un'instabilità permanente dei mercati⁷⁴.

D'altronde non si può negare lo statuto eccezionale dell'agricoltura nel mondo e della PAC in Europa: deve nutrire gli uomini, e non è poco.

Con più specifico riferimento al settore agricolo, si può fare riferimento agli *Orientamenti comunitari per gli aiuti di Stato nel settore agricolo e forestale 2007-2013*, in Gazzetta Ufficiale C 319 del 27 dicembre 2006. Tra gli aiuti a favore degli investimenti nelle aziende agricole, ivi figurano gli "aiuti agli investimenti necessari per la tutela dell'ambiente e il miglioramento delle condizioni di igiene e del benessere degli animali".

⁷⁴ *La politica agricola comune (PAC) e il trattato*, nota esplicativa a cura del Parlamento Europeo, in <http://www.europarl.europa.eu>.

Deve mantenere il tessuto rurale e preservare la terra dallo sfruttamento, ed anche questo non è poco⁷⁵.

L'insieme di questi fattori ha spinto per un mercato interventismo statale, tanto che si discusse a lungo sull'opportunità di introdurre nel Trattato istitutivo anche il settore primario, anche se, alla fine, prevalsero le ragioni politiche e l'agricoltura divenne parte integrante della Comunità Economica Europea, pur con il riconoscimento delle sue peculiarità e, conseguentemente, della necessità di regolarla in modo specifico⁷⁶.

In buona sostanza, per includere i prodotti agricoli nella libera circolazione delle merci mantenendo un intervento pubblico di sostegno nel settore agricolo (che – come si è visto – vantava solide giustificazioni) occorreva sopprimere i meccanismi d'intervento nazionali incompatibili con il mercato comune e trasporli a livello comunitario. Questa è la ragione fondamentale della nascita della politica agricola comune (PAC)⁷⁷.

A sua volta anche il sostegno precedentemente offerto alle produzioni agricole ad opera dei singoli Stati nazionali non poteva mancare di essere trasposto a livello comunitario, onde anche in sede europea si pose il problema di affermare la specificità di questo settore.

Ciò spiega le ragioni che hanno condotto i Padri fondatori del Trattato a condizionare l'applicazione del principio fondamentale e delle regole della concorrenza nelle parti coperte dalla PAC⁷⁸.

⁷⁵ A. ANDRIES, T. GARCIA AZCARATE, *Agriculture, PAC et droit de la concurrence: une vision Historique*, in *Revue de l'Union Européenne*, 2015, p. 85.

⁷⁶ Così L. COSTATO, *La concorrenza in agricoltura*, sintesi dell'intervento svolto il 20 giugno 2013 presso l'Accademia dei georgofili, in *Georgofili info*, 26 giugno 2013.

Il riconoscimento dell'attributo del connotato di specialità attribuito all'agricoltura è dovuto al ministro belga Spaak, che, nel suo rapporto, ebbe modo di sottolineare come senza dubbio si dovesse tener conto dei problemi speciali che risultano dalla struttura sociale dell'agricoltura a conduzione (almeno in allora) essenzialmente familiare, della necessità nevralgica della stabilità degli approvvigionamenti, dell'instabilità del mercato legato all'influenza delle condizioni atmosferiche ed all'inelasticità della domanda per certi prodotti.

⁷⁷ Si è fatto osservare che il riconoscimento delle peculiarità da riconoscere al settore agricolo, contrariamente a quanto era prevalentemente accaduto nei Paesi europei non s'incrociò sul richiamo alla terra, e cioè al bene produttivo agricolo quasi esclusivo ma su ciò che si ricava dall'attività, e pertanto l'agricoltura fu definita attraverso, soprattutto, i beni che da essa derivano, con un rinvio a un elenco tassativo ai prodotti elencati nell'allegato II, poi divenuto I, così L. COSTATO, *La concorrenza in agricoltura*, cit.

⁷⁸ *La politica agricola comune*, cit. alla nota 74.

La PAC ed il diritto della concorrenza fanno riferimento a principi apparentemente contraddittori. Le politiche della concorrenza riposano sull'idea secondo la quale il mercato libero è da considerare strumento di progresso economico, mezzo indispensabile per la migliore allocazione delle risorse, fonte di prosperità collettiva, causa di vantaggi per i consumatori. Diversamente, le giustificazioni abituali delle politiche agricole invocano i supposti fallimenti del mercato e l'impossibilità di lasciare un settore così importante alle sole leggi del mercato. Anche se, va pure menzionato, entrambe le politiche muovono da fondamenti comuni: stabilizzare i mercati, assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori, consentire la diversificazione degli approvvigionamenti⁷⁹.

In forza delle ragioni appena menzionate si è manifestato, fin dall'inizio, un animato confronto dialettico intorno alla possibilità di trovare una situazione di equilibrio tra queste due politiche.

Si è così posta l'alternativa se, per la politica agricola, si dovesse parlare di un'eccezione, una deroga alle regole della concorrenza, oppure si dovesse ritenere che la PAC ha delle sue regole della concorrenza⁸⁰.

L'opzione politica, come è noto, si è orientata in questa seconda direzione.

A supporto di questa scelta si adduce che la creazione di un regime di concorrenza non falsata “*non è il solo obiettivo menzionato all'art. 3 del Trattato*”, che prevede, altresì, in particolare, l'instaurazione di una politica agricola comune.

Gli autori del Trattato, consapevoli del fatto che il perseguimento contemporaneo di questi due obiettivi poteva rivelarsi difficile in taluni momenti e in talune circostanze hanno stabilito, all'art. 42, primo comma, la regola secondo la quale: “Le disposizioni del capo relativo alle regole di concorrenza sono applicabili alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli soltanto nella misura determinata dal Consiglio, nel quadro delle disposizioni e conformemente alle procedure di cui all'articolo 43, paragrafi 2 e 3, avuto riguardo agli obiettivi enunciati nell'articolo 39”.

Sono così riconosciuti nel contempo la priorità della politica agricola

⁷⁹ A. ANDRIES, T. GARCIA AZCARATE, *Agriculture, PAC et droit*, cit., p. 84.

⁸⁰ L'iter del relativo dibattito viene ripercorso nel saggio già menzionato, A. ANDRIES, T. GARCIA AZCARATE, *Agriculture, PAC et droit*, cit.

rispetto agli obiettivi del Trattato nel settore della concorrenza e il potere del Consiglio di decidere in quale misura le regole di concorrenza vengono ad applicarsi nel settore agricolo⁸¹.

Viene così ad enuclearsi una regola specifica per l'agricoltura comunitaria secondo cui la concorrenza assume solo la funzione di uno strumento per il perseguimento degli obiettivi di questa politica, tanto da poter essere "*sacrificata*" al fine di perseguire i medesimi obiettivi⁸².

La preminenza della PAC non è da intendere però come eccezionalità della politica comunitaria in tema di agricoltura, giacché l'agricoltura non è più speciale di qualsiasi altra attività economica coperta dal Trattato. Semplicemente è richiesta un'applicazione equilibrata del diritto della concorrenza a questo settore⁸³.

Si fronteggiano la disciplina frutto dell'intervento pubblico in agricoltura (che riflette opzioni di politica economica e sociale ed ha fini conformativi delle attività economiche) e le regole della concorrenza.

In quale dose le regole di concorrenza debbano essere applicate alla produzione ed al commercio dei prodotti agricoli rappresenta una scelta di carattere politico che l'art. 42 del Trattato riserva ad una decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio da assumersi "nel quadro delle disposizioni e conformemente alla procedura di cui all'art. 43, paragrafo 2, avuto riguardo agli obiettivi enunciati nell'articolo 39".

Si configura un sistema, quello europeo, diverso da quello nord-americano.

Infatti nell'esperienza comunitaria la disciplina della concorrenza costituisce il frutto di una scelta politica, che ha rappresentato e rappresenta tuttora una componente della più complessiva politica agricola e più in generale delle diverse politiche economiche elaborate a livello comunitario. Viceversa, nel sistema statunitense, la disciplina antitrust è soggetta al governo dei giudici e l'osservanza delle regole del mercato e

⁸¹ Corte di Giustizia, sentenza 5 ottobre 1994, in causa C-280/93, Germania/Consiglio, punti 59-60-61.

⁸² A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, *Manuale di diritto agrario comunitario*, Torino, 2010, p. 175.

Nel senso della preminenza della politica agricola comune rispetto agli obiettivi del Trattato nel settore della concorrenza si veda pure Corte di Giustizia, sentenza del 12 dicembre 2002, in causa C-456/00, Francia/Commissione.

⁸³ A. ANDRIES, T. GARCIA AZCARATE, *Agriculture, PAC et droit, cit.*, pp. 87-88.

della libera concorrenza appare sottratta alle decisioni di autorità politiche o amministrative⁸⁴.

Inoltre, secondo quanto stabilito dall'art. 42 il parametro per giudicare le determinazioni del Parlamento europeo e del Consiglio in merito all'applicazione delle disposizioni a tutela della concorrenza alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli è costituito dagli obiettivi enunciati nell'art. 39, ossia da finalità proprie della stessa politica agricola. Si configura, in tal modo, una forma di controllo fondata su criteri di giudizio interni alla PAC e disposti in conformità ad essa. Viceversa, il sistema nord-americano si fonda sul rispetto delle regole antitrust stabilite dallo *Sherman Act*, ossia una disciplina di carattere generale, esterna, che trova, per il settore agricolo, il solo limite delle esenzioni dalla normativa antitrust previste dal *Capper-Volstead Act*⁸⁵.

A ben vedere è diversa la filosofia di fondo ispiratrice degli interventi di politica economica nei due sistemi.

In quello statunitense le deroghe alla normativa antitrust previste dal *Capper-Volstead Act* a favore delle cooperative agricole si giustificano nel duplice obiettivo di: portare la forza di negoziazione degli agricoltori al livello dei loro interlocutori (espedito conosciuto, nel diritto antitrust, come «*countervailing power*»), ma anche per evitare meccanismi di intermediazione costosi permettendo alle cooperative tra agricoltori di distribuire in proprio la loro produzione. Nel sistema europeo, invece, l'intento non è quello di riequilibrare i pesi all'interno della filiera produttiva, quanto quello di sostenere semmai le associazioni degli impre-

⁸⁴ A. JANNARELLI, *La concorrenza nel sistema agro-alimentare e la globalizzazione dei mercati*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 2000, parte I, p. 437.

⁸⁵ Nella normativa introdotta dal *Capper Volstead Act*, il trattamento di favore riconosciuto all'agricoltura ruota intorno a due elementi essenziali: "in primo luogo la normativa destinata a privilegiare l'associazionismo si riferisce ai soli prodotti agricoli in senso stretto; in secondo luogo il favor è diretto a beneficiare soltanto i produttori agricoli in quanto tali e le strutture associative costituite esclusivamente dagli stessi", Così JANNARELLI, *La concorrenza nel sistema agro-alimentare*, cit., p. 437.

Nel sistema europeo le esenzioni possono, invece, riguardare anche le merci ottenute dalla trasformazione dei prodotti agricoli purché inclusi nell'allegato II (ora I) dell'allora regolamento comunitario n. 26/62 (ora 1208/2013) e possono abbracciare tutti i livelli della filiera agroalimentare, comprese le industrie di trasformazione dei prodotti e la distribuzione.

ditori agricoli nel confronto con le grandi ed aggressive organizzazioni del commercio internazionale⁸⁶.

Sul versante europeo si registra una erosione progressiva del margine di protezione accordato alla politica agricola.

Il fenomeno è stato spiegato ricordando come lo stesso protezionismo agricolo, per lo meno nelle forme assunte nei paesi più industrializzati, ha evidenziato i propri limiti in ordine tanto alla difesa dei singoli sistemi interni agro-alimentari dalla pressione che deriva dai mercati internazionali, quanto alla stessa salvaguardia delle diverse vocazioni colturali⁸⁷. Infatti, la crescente canalizzazione dei prodotti agricoli verso la trasformazione industriale ha reso possibile ai grandi gruppi multinazionali, che operano nel settore a livello mondiale, “*di «cavalcare» le differenze di opportunità economiche offerte dai diversi paesi, rectius di imbrigliare le stesse, affidando a valutazioni di strategie imprenditoriali la scelta del paese su cui puntare di volta in volta, ora per l’approvvigionamento della materia prima, ora per la successiva trasformazione*”⁸⁸.

Nel contesto della normativa dedicata alla vendita diretta, uno spazio più specifico può essere riservato alla disciplina volta a promuovere lo sviluppo dei mercati degli imprenditori agricoli a vendita diretta.

Ed in effetti, l’obiettivo di garantire ai consumatori l’acquisto di prodotti che abbiano un legame diretto con il territorio di produzione può essere raggiunto non solo attraverso la vendita diretta nella sede dell’azienda o in altri luoghi appositamente indicati, ma anche attraverso il riconoscimento di mercati (diversi da quelli tradizionali), per accedere ai quali sono previste determinate condizioni a carico dei produttori⁸⁹.

A questo orientamento offre un primo riscontro la disposizione di cui

⁸⁶ Ciò, non ostante il fatto che entrambi i sistemi siano approdati ad esiti di disciplina finali simili in termini di fattispecie di esenzione dall’applicazione della normativa antitrust. Concordi sul punto A. ANDRIES, T. GARCIA AZCARATE, *Agriculture, PAC et droit*, p. 91 e A. JANNARELLI, *Nota sul regolamento unico sull’organizzazione comune dei mercati agricoli – norme sulla concorrenza e norme applicabili all’impresa*, in *Le nuove Leggi Civ. Comm.*, 2009, 1.

⁸⁷ Così A. JANNARELLI, *La concorrenza nel sistema agro-alimentare*, cit., p. 434.

⁸⁸ Ancora A. JANNARELLI, *ibidem*.

⁸⁹ Questo è quanto indicato nelle premesse del decreto del Ministro delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali del 20 novembre 2007, volto a dare attuazione all’art. 1, comma 1065 della L. 27 dicembre 2006, n. 296, sui mercati riservati all’esercizio della vendita diretta da parte degli imprenditori agricoli.

all'art. 1, comma 1065, della L. 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge finanziaria 2007) che affida ad un decreto del Mipaaf, di natura non regolamentare, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, di "stabilire i requisiti uniformi e gli standard per la realizzazione di detti mercati, anche in riferimento alla partecipazione degli imprenditori agricoli, alle modalità di vendita e alla trasparenza dei prezzi, nonché le condizioni per poter beneficiare degli interventi previsti dalla legislazione in materia".

Il legislatore nazionale si è mostrato opportunamente cauto a non invadere la sfera di competenza regionale⁹⁰, e – conseguentemente – ha attribuito al livello centrale la prefissione di requisiti uniformi e standard per la realizzazione dei mercati, con riguardo agli aspetti appena sopra evidenziati.

A dire il vero il termine adoperato dal governo, nel decreto ministeriale ed ancor prima nell'art. 1, comma 1065 del D.Lgs. n. 296/2006, ossia "realizzazione dei mercati degli imprenditori agricoli a vendita diretta", può ingenerare qualche dubbio vuoi perché, storicamente, i mercati contadini sono un'istituzione risalente nel tempo, vuoi perché giuridicamente non pare del tutto proprio affidare alla competenza statale, oltretutto devoluta ad un decreto ministeriale, la realizzazione, alias l'istituzione, dei mercati in questione laddove dovrebbe trattarsi di una competenza propria del livello regionale.

Con questo si vuole dire che la disciplina relativa all'istituzione ed al funzionamento dei mercati contadini rientra nella sfera di competenza dell'ente territoriale di livello intermedio, laddove al governo centrale è semmai devoluto dettare i principi fondamentali della materia, ossia

⁹⁰ Secondo il testo originario della Costituzione la competenza legislativa e quella regolamentare nella materia "fiere e mercati" apparteneva alle regioni.

Ma anche a seguito della riforma del Titolo V, le materie implicate, oltre a quella afferente a "fiere e mercati" (che, non essendo espressamente menzionata tra quelle espressamente riservate allo Stato, verrebbe a rientrare nella sfera della competenza regionale), come "alimentazione", "tutela della salute" e "governo del territorio" rientrano nella competenza regionale concorrente, ove allo Stato è demandato esclusivamente di fissare i principi fondamentali della materia.

Per completezza vale la pena di aggiungere che la competenza esercitata dal legislatore nazionale in tema di esercizio di vendita diretta da parte degli agricoltori, in quanto modificativa dell'art. 2135 c.c., rientra nell'ambito della materia "ordinamento civile" attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

standard e requisiti uniformi a valere sull'intero territorio nazionale, senza invadere il campo della competenza legislativa di dettaglio. Non a caso il decreto ministeriale, all'art. 1, allude alla definizione di "linee di indirizzo" per la realizzazione dei mercati⁹¹.

Venendo più specificamente ai contenuti del decreto del MIPAAF, lo stesso, anzitutto, definisce gli standard dei mercati degli agricoltori.

Fissa, per accedere ad essi, due condizioni a carico dei produttori:

1. che si tratti di imprese agricole operanti nell'ambito territoriale ove siano istituiti detti mercati e/o imprese agricole associate a quelle operanti nell'ambito territoriale nel quale siano istituiti detti mercati;

2. che le imprese si impegnino a rispettare determinati requisiti di qualità e di trasparenza amministrativa nell'esercizio dell'attività di vendita⁹².

Questo specifico profilo, più precipuamente volto alla tutela delle esigenze dei consumatori, trova espressione sia in quella norma che prescrive che sono ammessi alla vendita nei mercati agricoli di vendita diretta solo gli imprenditori agricoli la cui impresa è ubicata "nell'ambito territoriale amministrativo della regione o negli ambiti definiti dalle sin-

⁹¹ Incorre, perciò, in equivoco la L.R. del Lazio che dispone "Interventi regionali per la promozione dei mercati riservati alla vendita diretta da parte degli imprenditori agricoli", perché, all'art. 1, restringe impropriamente la sfera di intervento regionale a "promuovere i mercati riservati alla vendita diretta da parte degli imprenditori agricoli, istituiti ai sensi del Decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali 20 novembre 2007".

In effetti l'intera legge regionale si colloca nel medesimo solco, risultando incentrata su un'attività di promozione volta a sostenere l'attività di avvio dei mercati attraverso l'erogazione di contributi, per concedere i quali sono dettate apposite condizioni e stabiliti criteri per il vaglio delle domande e la formazione delle graduatorie. Sui mercati finanziati è prevista una mappatura annuale, nonché la redazione di un rapporto sullo stato di attuazione delle iniziative finanziate (art. 2).

Nello stesso solco si colloca la L.R. Piemonte, 23 maggio 2008 che, all'art. 11, comma 3, affida ad un proprio provvedimento di stabilire "un piano di iniziative a favore della filiera corta individuando beneficiari, attività, modalità attuative e condizioni di accesso ai finanziamenti". Il provvedimento è poi effettivamente intervenuto, vedi delibera G.R. 22 dicembre 2008, n. 97-10416, che detta. "*Approvazione criteri per l'assegnazione di aiuti agli enti locali per lo sviluppo di aree mercatali destinate alla vendita diretta dei prodotti agricoli*".

⁹² Così le premesse del D.M. 20 novembre 2007 del MIPAAF "*Attuazione dell'art.1, comma 1065, della L. 27 dicembre 2006, n. 296, sui mercati riservati all'esercizio della vendita diretta da parte degli imprenditori agricoli*".

gole amministrazioni competenti”⁹³, sia in quell'altra norma (che pone una doppia cautela) secondo la quale: “Nei mercati agricoli di vendita diretta conformi alle norme igienico-sanitarie di cui al regolamento n. 852/2004 CE del Parlamento e del Consiglio del 29 aprile 2004 e soggetti ai relativi controlli da parte delle autorità competenti, sono posti in vendita esclusivamente prodotti agricoli conformi alla disciplina in materia di igiene degli alimenti, etichettati nel rispetto della disciplina in vigore per i singoli prodotti e con l'indicazione del luogo di origine territoriale e dell'impresa produttrice”⁹⁴.

Tra le pieghe della disposizione relativa alle condizioni da rispettare per essere ammessi alla vendita nei mercati contadini di vendita diretta (art. 2, c. 1, lett.b), figura una proposizione che amplia i confini della rispondenza al requisito richiesto e che va considerata criticamente. Tra le condizioni legittimanti è previsto, infatti, che nei mercati agricoli si ha “*vendita diretta di prodotti agricoli provenienti dalla propria azienda o dall'azienda dei soci imprenditori agricoliomissis ...ovvero anche di prodotti agricoli ottenuti nell'ambito territoriale di cui alla lettera a), nel rispetto del limite della prevalenza di cui all'art. 2135 del codice civile*”.

In questo modo si aprono le porte dei mercati contadini a prodotti non propri dell'azienda “accreditata” la quale può comprare da altre aziende del territorio, se non, addirittura, nei normali mercati ortofrutti- coli all'ingrosso.

Se non si vogliono tradire le ragioni di fondo che motivano il *favor* verso queste particolari forme di vendita, la norma merita, dunque, di essere rettificata nel senso di consentire che nei mercati a loro dedicati gli agricoltori possano vendere solo i loro prodotti o, al massimo, quelli delle aziende consorziate⁹⁵.

Quanto, poi, alla disciplina amministrativa dei mercati agricoli di vendita diretta, l'art. 3 del decreto statuisce che gli imprenditori agricoli che intendano esercitare la vendita nell'ambito dei mercati agricoli di vendita diretta devono ottemperare a quanto prescritto dall'art. 4 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228. In sostanza hanno l'obbligo di

⁹³ In tal senso il già cennato D.M. 20 novembre 2007, all'art. 2, comma 1, lett. a).

⁹⁴ Così ancora il più volte citato D.M., 20 novembre 2007, art. 2, comma 3.

⁹⁵ In questo stesso senso P. STEVANATO, *Presentazione* al volume di V. BUGNI, *Farmers' Markets*, cit.

ottemperare alle norme in materia di igiene e di sanità e devono ottemperare agli obblighi di comunicazione relativi alla loro attività, ma, non essendo la loro considerata un'attività commerciale vera e propria, non necessitano di ottenere una concessione per l'utilizzazione delle porzioni di aree pubbliche nel mercato e per effettuare la vendita non è neppure necessario il possesso di taluni requisiti soggettivi (frequenza a corsi, esperienza professionale comprovata).

Rispetto ad una disciplina, nel complesso, piuttosto scarna (anche se presumibilmente completata dalla legislazione regionale), oltre alla già segnalata importanza di una regolamentazione più selettiva e mirata per l'accesso ai mercati, sicuramente va articolato in modo assai più accurato il meccanismo di controllo sulla sanità e sull'igiene degli alimenti, che rappresenta forse il punto più sensibile per i piccoli produttori, e vanno altresì monitorate le modalità di certificazione delle tecniche produttive adottate e di controllo della veridicità delle dichiarazioni⁹⁶.

Volendo, su un piano più generale, fare qualche prima riflessione d'insieme, senza pretese di completezza, si può dire che, a fronte di uno sviluppo massiccio e crescente del fenomeno dei mercati dei produttori, si evidenziano talune zone d'ombra in merito alle modalità con cui i relativi processi si stanno sviluppando.

Un primo aspetto importante è relativo ai cambiamenti nel processo organizzativo per l'avvio dei mercati innescati dall'ampliamento del quadro degli attori coinvolti, con una tendenziale perdita di peso dei produttori e con una loro conseguente debolezza nel processo decisionale. In una recente indagine è risultato che su 13 mercati analizzati in tutta Italia, ben 9 sono organizzati da una stessa associazione (la Coldiretti «Campagna Amica») ed in un solo caso l'organizzazione è ad appannaggio dell'Associazione dei produttori⁹⁷.

⁹⁶ Dal momento che le certificazioni di qualità hanno un prezzo non indifferente e richiedono, sovente, passaggi burocratici abbastanza lunghi, L. VERONELLI ha proposto, nell'ambito del progetto Terra è libertà/Critical wine, che ai Comuni fosse data la facoltà di disciplinare la valorizzazione delle proprie risorse nel campo dei prodotti dell'agricoltura e dei suoi trasformati, consentendo ai Sindaci, attraverso le De.Co. (Denominazioni Comunali), di certificare la provenienza d'ogni prodotto dalla sua terra.

⁹⁷ Si può consultare la tabella 1, a p. 72 del già cit., *Agricoltori e filiera corta*.

Né va trascurata l'esperienza diretta di un agricoltore, L. CASTELLANI, che per la verità senza particolare acrimonia racconta di essere stata più volte respinta alle porte

Di conserva con questo primo aspetto si muove quello relativo alle mutazioni del sistema dei valori che avevano ispirato la nascita di queste forme innovando quelle preesistenti ed ampliandone il raggio.

Con la crescita e la diffusione dei mercati la piattaforma assiologica iniziale è andata sfumando. Al posto o accanto ai valori (ecologici, economici, politici) originari, le nuove logiche si ispirano a valori diversi a base economica (i produttori-commercianti guardano al profitto, i consumatori al risparmio). Di questa incertezza sui valori è figlia anche la titubanza in merito alla questione sui prezzi: da una parte sta la visione di chi considera il prezzo come frutto di una stipulazione consapevole e convergente tra produttori e consumatori, entrambi consapevoli delle implicazioni ambientali e sociali dei sistemi di produzione e consumo, dall'altra la posizione, più materialistica, ma condizionata dai tempi, di chi pone l'enfasi sull'equazione "filiera corta = risposta al caro vita"⁹⁸.

Le conclusioni del discorso sono null'altro che il portato di tutto quanto s'è detto.

I mercati contadini e, più in generale, le filiere corte hanno in sé un portato di valori (politici, etici, ambientali) forte che, certamente, impone di essere realizzato. Senza sedare gli entusiasmi, lo si deve fare, però, con una sana carica di realismo, tenendo conto dei limiti di queste esperienze. Accanto a questo si deve evitare che la istituzionalizzazione di questi fenomeni si traduca in una riproduzione, mascherata sotto altre foggie, di logiche commerciali tradizionali.

Metabolizzati questi limiti e superati questi ostacoli, certamente si tratta di un'evoluzione dei sistemi mercatali da accogliere molto positivamente, purché resti fermo che qualsivoglia politica di regolazione che voglia restare nel quadro della legittimità costituzionale, così come di quella comunitaria, deve rinunciare a logiche pan-mercatorie mantenendo stretto il legame con i valori costituzionali e con gli interessi legati alla persona, i soli che l'ordinamento vigente ritenga meritevoli di tutela.

di un mercato contadino, avendo avuto l'impressione che il rifiuto fosse motivato dall'essere una piccola azienda non competitiva e non interessante per l'associazione di categoria che organizzava il mercato, L. CASTELLANI, *Mercati contadini ed economia solidale*, in *www.communianet.org*.

⁹⁸ Così *I mercati contadini: un'esperienza di innovazione*, cit., ma, più ampiamente, tutto il par. 3 su *L'ulteriore sviluppo del mercato dei produttori*.

GIOVANNI COCCO

Filiera corta e farmers' markets

Parlare di “filiera corta” in agricoltura evoca immediatamente un fenomeno di produzione e di scambio “a chilometro zero” ossia con un annullamento tendenziale delle distanze tra produttori e consumatori. È la dimensione dei “mercati contadini” e di tutte quelle iniziative che non si riconoscono nelle logiche e nelle modalità organizzative tipiche del sistema agroalimentare dominante, quello, per intenderci, orientato alla standardizzazione e alla de-territorializzazione dei processi produttivi a cui si associa, inevitabilmente, la progressiva separazione tra produzione e consumo.

Lo scritto muove da questa premessa e scende man mano in profondità. La prospettiva è quella dell’analisi giuridica con l’immancabile riferimento alla disciplina rilevante. Ricostruito il quadro normativo, disperso e articolato in vari livelli di fonti del diritto, e individuati i principi cardine che ne costituiscono il fondamento, la riflessione, però, non si ferma. Attraverso un’indagine sulla figura di imprenditore agricolo, sul concetto di impresa agricola, e sui contenuti del diritto di proprietà specie sotto il profilo della “funzione” e con particolare riguardo al dettato costituzionale, ci si interroga sull’impatto che l’esperienza della filiera corta, nelle sue varie e sempre più diffuse manifestazioni, produce sia nel mondo giuridico che in quello socio-economico sia, ancora, sul versante ambientale.

Si ha così evidenza non solo dell’impatto in sé, che si riflette su diversi versanti, ma anche delle ragioni che giustificano la comune percezione della filiera corta in termini positivi vale a dire come fenomeno da cui scaturiscono effetti vantaggiosi per il bene comune. Non a caso, la consapevolezza dei suoi possibili ritorni positivi è attestata a vari livelli di governo a cominciare dall’Unione europea che ne fa un tema centrale nelle scelte di sostenibilità e di sicurezza agroalimentare. Un giudizio che si arrestasse a questo punto, però, non sarebbe completo. Di fronte alla complessità dei rapporti e degli assetti di interesse, e se si vuole della vita moderna, ma soprattutto, di fronte alle esigenze di una popolazione mondiale che supera i sette miliardi di persone la filiera corta rivela i suoi limiti intrinseci che sono quelli di un sistema agroalimentare destinato ad occupare nicchie di produzione e di mercato ed ontologicamente impossibilitato a sostituirsi alle forme di agricoltura industrializzate e massive. Le quali sono e restano in linea di massima sistemi di approvvigionamento, allo stadio attuale, difficilmente superabili. Sembra allora doversi assumere che i rapporti tra sistemi a filiera lunga e sistemi a filiera corta vadano intesi in termini non di contrapposizione netta e totale ma di complementarità, e che ciascuno di tali sistemi vada inteso come parte di quella che è stata chiamata “filiera di produzione agroalimentare complessiva”. In questo panorama tanto composito sembra logico chiedersi se le ragioni della filiera corta, tenuto conto del regime di tutela che la ca-

ratterizza, debbano prevalere o recedere rispetto a quelle della concorrenza, che per principio non tollera trattamenti protezionistici a favore di certi attori. E, d'altro canto, se le ragioni della concorrenza, che tende a porre tutti nelle stesse condizioni, possano giustificare la disattenzione verso l'ambiente, la cui tutela richiede misure che non tutti sono in grado di – o sono disposti a – mettere in pratica. A questi interrogativi, e agli altri ipotizzabili, non si può dare una risposta univoca e definitiva. La soluzione va ricercata in un'ottica di insieme, che non è quella della scelta esclusiva ed escludente, ma della composizione e dell'equilibrio dei valori.

Talking about “short chain” in agriculture immediately evokes a phenomenon of production and trading “zero food miles” ie with a cancellation trend of distances between producers and consumers. It is the dimension of “farmers’ markets” and of all those initiatives that do not recognize themselves into the logic and into the organizational methods of dominant food system, which is focused on standardization and on deterritorialization of production processes and which is inevitably associated with the growing separation between production and consumption.

The contribution moves from this premise and goes as deep. The perspective is that of legal analysis with the obligatory reference to the relevant discipline. After outlining the regulatory framework, dispersed and divided into different levels of the sources of law, and after identifying the key principles that underlie it, reflection does not stop. Through an investigation into the figure of farmer, on the concept of agricultural enterprise, on the contents of property right especially in terms of “function”, there are questions about the impact that the experience of short chain, in its various manifestations and getting popular, produces both in the legal world and in the socio-economic and, still, on the environmental side. On legal plane because it is associated to the creation, or to the review, of rules that can adapt to its needs of discipline or, rather, to the needs of legal regulation arising from the reports that do head to the short chain. On socio-economic plane because the short chain is, and perhaps above all, an instrument of social inclusion and of improvement of local living conditions. On the environmental plane because rational use of resources and protection of environmental values are ingrained into the short chain. It ends therefore up having evidence not only of the impact itself, reflected on different sides, but also of the reasons justifying the common perception of the short chain in positive terms ie as a phenomenon from which spring beneficial effects for the common good. Not by chance, awareness of its possible positive effects is acquired at various levels of government, starting from the European Union that makes it a central theme in the choices of sustainability and food safety. However stop at this point and see the positive sides of the phenomenon, maybe in order to vaunt superiority of the short chain compared to other modes of production and exchange agri-food, would not lead to an objective judgment. Faced with the complexity of the relationships and structures of interest, and if you wants of modern life, but above all, faced with the needs of a world population of over seven billion people the short chain reveals its inherent limitations which are those of a food system which

is intended to occupy niches of production and market and ontologically unable to replace the industrial and massive forms of agriculture. The latter are and remain, in principle, supply systems which are difficult to overcome. In this state of things it has to be considered that the relationships between long chain systems and short chain systems should be understood in terms of complementarity instead of contrast, and it has to be considered also that each of these systems is part of what has been called "chain of food production overall". Not only. The integrated approach between chains or, better, between segments of the same chain allows an integrated approach also between values, so that from time to time it is possible to discern which kind of interests should prevail and in which way should be found of, or at least how should be searched, the balance between needs, as often happens, conflicting. Logical to ask if the reasons for the short chain, taking into account the system of protection that characterizes it, should prevail on or withdraw than those of the competition, which in principle does not tolerate protectionist treatments in favor of someone. And, on the other hand, if the reasons for the competition, which tends to put everyone in the same conditions, can justify the carelessness towards the environment, the protection of which requires measures that not everyone is able to – or are willing to – put practically. To these questions, and to hypothetical others, one can not give a univocal answer and definitive. The solution has to be sought with a view of the whole ie in a perspective of composition without choices of exclusivity and exclusionary.

Il consumo di suolo nella Regione Lombardia

RUGGERO TUMBIOLO

1. Premesse. – 2. Il consumo di suolo nel contesto europeo (cenni). – 3. Il consumo di suolo nel contesto nazionale (cenni). – 4. Il consumo di suolo nel contesto lombardo: la legge regionale n. 31 del 2014. – 4.1. Ambito di applicazione e definizioni (artt. 1 e 2). – 4.2. Le modifiche alla legge per il governo del territorio (art. 3). – 4.3. La rigenerazione urbana e le misure di incentivazione (art. 4). – 4.4. La disciplina transitoria (art. 5). – 5. Considerazioni conclusive.

1. *Premesse*

Il fenomeno del consumo di suolo è associato alla trasformazione artificiale di superficie originariamente agricola, naturale o seminaturale, di cui l'impermeabilizzazione rappresenta la forma più evidente, ma non l'unica: si pensi, ad esempio, alle attività estrattive, ai depositi permanenti di materiale a cielo aperto, alla compattazione del suolo funzionale all'installazione di infrastrutture e di impianti, alla sua contaminazione con privazione di fondamentali proprietà ambientali.

La sottrazione di suolo, che costituisce la strato più superficiale della costa terrestre, genera la privazione di preziose risorse ambientali e di fondamentali funzioni ecologiche: il suolo produce materie prime, cibo e biomassa, è riserva di biodiversità, costituisce elemento del patrimonio paesaggistico e geologico, garantisce la filtrazione e la trasformazione di acqua, nutrienti e carbonio.

Il tema dell'impoverimento del suolo e di un suo uso sostenibile, benché abbia attirato l'interesse dell'opinione pubblica e di giuristi, solo di recente ha conquistato centralità nel panorama delle iniziative legislative

in materia ambientale ovvero urbanistica/paesaggistica messe in campo su scala nazionale e regionale.

Con il presente scritto si vuole esplorare la soluzione che la Regione Lombardia ha elaborato per contrastare l'aggressione dei suoli e che si è concretata nell'approvazione della legge 28 novembre 2014, n. 31 "*Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato*".

Con tale provvedimento normativo, il legislatore lombardo si è prefisso lo scopo di indirizzare la pianificazione territoriale regionale, provinciale e comunale verso la salvaguardia e la riqualificazione del suolo, inteso come risorsa non rinnovabile e bene comune, privilegiando gli interventi edilizi su aree già urbanizzate, degradate o dismesse, sottoutilizzate o da riqualificare o rigenerare.

Il traguardo è quello di giungere entro il 2050, come previsto dalla Commissione europea, a una occupazione netta di terreno pari a zero.

La legge regionale n. 31 del 2014, al fine di dare concreta attuazione alle finalità che hanno ispirato il testo legislativo, introduce delle modifiche alla legge lombarda per il governo del territorio n. 12 dell'11 marzo 2005 e contiene una disciplina di carattere transitorio.

Il principio della minimizzazione del consumo di suolo è, in realtà, già enunciato nel testo originario della legge regionale lombarda n. 12 del 2005, là dove, nel tratteggiare i contenuti del documento di piano del piano di governo del territorio (PGT) viene messa in risalto la necessità di determinare gli obiettivi quantitativi di sviluppo complessivo tenendo conto anche della riqualificazione del territorio e della minimizzazione del consumo di suolo¹; minimizzazione del consumo di suolo che diventa riferimento prioritario per gli obiettivi quantitativi di sviluppo complessivo dei documenti di piano dei PGT dei piccoli comuni².

Tuttavia, la vera presa di coscienza in ordine alla necessità di elaborare una strategia finalizzata a preservare il suolo e contenerne la trasformazione interviene in Lombardia a fine del 2011 con l'attribuzione alla Regione, ad opera della legge regionale 28 dicembre 2011, n. 25³, del

¹ Vedi la lettera b) del comma 2 dell'art. 8 della L.R. lombarda n. 12 del 2005.

² Vedi art. 10 *bis* della L.R. lombarda n. 12 del 2005, introdotto dalla lettera o) del primo comma dell'art. 1 della L.R. lombarda 14 marzo 2008, n. 4.

³ Il cui art. 1 ha introdotto l'art. 4 *quater* alla legge regionale 5 dicembre 2008, n. 31.

compito di elaborare politiche per il contenimento del consumo di suolo agricolo, finalizzate a far inserire negli strumenti di pianificazione apposite previsioni di tutela del suolo agricolo, che viene contestualmente riconosciuto come bene comune⁴.

Nella direttrice di salvaguardia del territorio si pone anche la legge regionale 26 novembre 2014 n. 30⁵, che ha previsto l'istituzione da parte della Regione della Banca della Terra Lombarda, consistente in un inventario pubblico dei terreni pubblici e privati, che i proprietari o gli aventi diritto hanno dichiarato utilizzabili per la temporanea assegnazione ai soggetti che ne fanno richiesta.

⁴ Sui beni comuni, la loro natura e classificazione il dibattito in dottrina è ampio e variegato; per un approfondimento della tematica, con specifico riferimento al suolo come risorsa ambientale e bene comune, è d'obbligo il rinvio alle puntuali riflessioni di E. BOSCOLO, *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, in <https://www.pausania.it>, ID., *Il suolo quale matrice ambientale e bene comune: il diritto di fronte alla diversificazione della funzione pianificatoria*, in *Scritti in onore di Paolo Stella Richter*, II, Napoli, 2013, ID., *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, in *Urbanistica e appalti*, 2014, 2; in argomento si veda inoltre: G.F. CARTEI, L. DE LUCIA (a cura di), *Contenere il consumo di suolo*, Napoli, 2014; L. DE LUCIA, *Il contenimento del consumo di suolo nell'ordinamento italiano*, in <https://www.academia.edu/>; A. QUARANTA, *Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato: tante parole, pochi fatti*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2015, 1; C. GABBANI, *Prospettive per un inquadramento giuridico dell'interesse al contenimento del consumo di suolo*, in <http://www.federalismi.it/>; più in generale, sui beni comuni si rinvia a: S. NESPOR, *L'inarrestabile ascesa dei beni comuni*, in <http://www.federalismi.it/>; V. CERULLI IRELLI, L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi*, in <https://www.academia.edu/>; M.R. MARELLA, a cura di, *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012; F. CASSANO, *Homo civicus. La ragionevole follia dei beni comuni*, Bari, 2004; A. CIERVO, *I beni Comuni*, Roma, 2013; L. PENNACCHI, *Filosofia dei beni comuni. Crisi e primato della sfera pubblica*, Roma, 2012; P. CACCIARI (a cura di), *La società dei beni comuni*, Roma, 2011; U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma, 2012; G. ARENA, C. IAIONE (a cura di), *L'Italia dei beni comuni*, Roma, 2012; L. COCCOLI, *Commons/beni comuni. Il dibattito internazionale*, E-book Goware, 2013; A. LUCARELLI, *Beni comuni. Dalla teoria all'azione politica*, Viareggio, 2011; P. CHIRULLI, *I beni comuni, tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà*, in <https://www.giustamm.it/>; A. CIERVO, *I beni comuni*, Roma, 2012; S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Bari, 2012, ID. *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, 2013; C. IANNELLO, *Beni pubblici versus beni comuni*, in <https://www.academia.edu/>; E. VITALE, *Contro i beni comuni. Una critica illuministica*, Roma, 2013; U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma, 2011.

⁵ Il cui art. 1 ha introdotto il "Capo VII bis Istituzione della Banca della Terra Lombarda" nella legge regionale 5 dicembre 2008, n. 31.

Prima di analizzare nei dettagli la soluzione che la Regione Lombardia ha messo in campo per orientare la funzione pianificatoria verso il risparmio del territorio ineditato appare opportuno inquadrare, per cenni, la tematica del consumo di suolo nel contesto europeo e in quello nazionale, non prima però di aver riportato alcuni dati sul fenomeno di consumo di suolo in Italia.

Secondo lo studio dell'Istituto Superiore per la Protezione e Ricerca Ambientale (ISPRA) sul consumo di suolo in Italia, edizione 2015⁶, emerge che nel 2013 in 15 regioni è stata superata la percentuale del 5% di suolo consumato, con il valore percentuale più elevato in Lombardia e in Veneto (circa il 10%) nonché in Campania, Puglia, Emilia Romagna, Lazio e Piemonte (con valori compresi tra il 7% e il 9%).

A livello provinciale, la provincia di Monza e Brianza risulta quella con la percentuale più alta di suolo consumato rispetto al territorio amministrato (quasi il 35%); seguono le province di Napoli e Milano (con percentuali comprese tra il 25% e il 30%) e quelle di Varese e Trieste (con percentuali che sfiorano il 20%).

I dati dell'ISPRA documentano che il suolo nazionale consumato è passato dal 2,7% degli anni '50 al 7,0% stimato per il 2014 e in termini assoluti il suolo nazionale intaccato ha ormai raggiunto la ragguardevole estensione di 21.000 chilometri quadrati.

2. Il consumo di suolo nel contesto europeo (cenni)

La Carta Europea del suolo del Consiglio d'Europa firmata a Strasburgo nel 1972 e revisionata nel 2003 (oggi Carta per la protezione e la gestione sostenibile del suolo), dopo aver definito il suolo come uno dei beni più preziosi dell'umanità, risorsa essenziale, ma limitata, alla vita dell'uomo, auspica una pianificazione territoriale razionale che risponda non solamente ai bisogni attuali, ma garantisca anche per il futuro la conservazione del suolo nella biosfera.

⁶ Consultabile all'indirizzo web: http://www.isprambiente.gov.it/files/pubblicazioni/rapporti/Rapporto_218_15.pdf. All'interno dello studio è rinvenibile anche una fotografia aerea molto significativa degli effetti del consumo di suolo e relativa all'area di Expo 2015, che raffronta la situazione negli anni 2001 e 2014.

Traspare, quindi, sin da subito la consapevolezza in ordine alla capacità del suolo di produrre benefici collettivi, che vanno preservati per le generazioni future e la necessità di un suo sfruttamento sostenibile.

La tematica della salvaguardia del suolo è stata, poi, oggetto di alcune comunicazioni della Commissione europea, la quale ha dapprima elaborato, nell'aprile 2002, la Comunicazione COM (2002) 179 dal titolo "*Verso una strategia tematica per la protezione del suolo*"⁷, seguita, nel settembre 2006, dalla Comunicazione COM (2006) 231 intitolata "*Strategia tematica per la protezione del suolo*" e, nel settembre 2011, dalla Comunicazione COM (2011) denominata "*Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse*", nella quale si propone il traguardo di un incremento dell'occupazione netta di terreno pari a zero da raggiungere in Europa entro il 2050.

Nel 2012 la Commissione europea ha, poi, pubblicato gli orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo, intesa come la copertura permanente di parte del terreno e del relativo suolo con materiali artificiali.

L'obiettivo di un mondo esente dal degrado del suolo nel contesto di uno sviluppo sostenibile è stato fatto proprio dalla decisione 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013⁸, di approvazione del Settimo Programma di Azione Ambientale fino al 2020, denominato "*Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta*"⁹, che sancisce che le considerazioni ambientali dovrebbero essere inte-

⁷ In tale decisione la Commissione europea mette in risalto gli otto problemi principali che affliggono i suoli d'Europa: erosione, diminuzione della materia organica, contaminazione, salinizzazione, compattazione, diminuzione della biodiversità, impermeabilizzazione, inondazioni e smottamenti.

⁸ Vedi il 19° considerando della decisione, che richiama in nota anche la risoluzione A/Res/66/288 sui risultati della conferenza Rio + 20 dal titolo «*The Future We Want*» (Il futuro che vogliamo), adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 27 luglio 2012.

⁹ Il settimo programma di azione ambientale nasce dalla consapevolezza che, nonostante il sesto programma di azione per l'ambiente (approvato con la decisione 1600/2002/CE) abbia recato benefici all'ambiente e abbia delineato un orientamento strategico generale per la politica ambientale, persistono tendenze non sostenibili nei quattro settori prioritari indicati nel sesto programma: cambiamenti climatici, natura e biodiversità, ambiente, salute e qualità della vita, nonché nel settore delle risorse naturali e dei rifiuti.

grate nelle decisioni che riguardano la pianificazione dell'uso dei terreni per progredire verso il conseguimento dell'obiettivo del consumo netto di suolo pari a zero entro il 2050¹⁰.

È mancata, tuttavia, l'approvazione di una specifica direttiva, anche se la Commissione europea aveva predisposto nel settembre 2006 una proposta (poi ritirata) di direttiva¹¹, volta a istituire un quadro per la protezione del suolo, modificando la direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale.

Ciò che non è mancata in ambito europeo è la sollecitazione a intervenire per proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'Unione (vale a dire la sua biodiversità), a cui concorre a pieno titolo anche il suolo, sempre più oggetto di attenzione in ambito sovranazionale, come dimostra, da ultimo, la proclamazione dell'anno 2015 come Anno internazionale dei suoli, intervenuta durante la 68° Assemblea Generale delle Nazioni Unite tenutasi il 20 dicembre 2013, e l'impegno, contenuto nella Carta di Milano predisposta in occasione di EXPO Milano 2015, di rafforzare le leggi in favore della tutela del suolo agricolo.

3. *Il consumo di suolo nel contesto nazionale (cenni)*

Nell'ordinamento nazionale difetta una disciplina organica sulla minimizzazione del consumo di suolo non edificato¹², anche se non man-

¹⁰ Vedi il punto 23 dell'obiettivo prioritario 1 del Settimo Programma di Azione Ambientale fino al 2020 allegato alla decisione 1386/2013/UE.

¹¹ COM (2006) 232 del 22 settembre 2006.

¹² Per quanto invece riguarda le iniziative legislative in corso, a quanto consta, in Parlamento, oltre al disegno di legge governativo Atto Camera n. 2039 presentato il 3 febbraio 2014 "*Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato*", esistono i seguenti disegni e proposte di legge: atto Camera n. 70 "*Norme per il contenimento dell'uso di suolo e la rigenerazione urbana*"; atto Camera n. 1050 "*Disposizioni per il contenimento del consumo del suolo e la tutela del paesaggio*"; atto Camera n. 1128 "*Norme per il governo del territorio mediante la limitazione del consumo del suolo e il riutilizzo delle aree urbane, nonché delega al Governo per l'adozione di misure fiscali e perequative*"; atto Camera n. 948 "*Legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo*"; atto Camera n. 902 "*Norme in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo*"; atto Senato n. 129

cano enunciazioni di principio sulla necessità di arrestare lo sfruttamento indiscriminato degli spazi liberi.

In disparte l'art. 1 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, che assegnava al Ministero dei lavori pubblici la vigilanza sull'attività anche allo scopo di *“favorire il disurbanamento e di frenare la tendenza all'urbanesimo”*, l'art. 6 della legge 14 gennaio 2013, n. 10 *“Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani”* sollecita la promozione di iniziative in ambito locale (regionale, provinciale e comunale) finalizzate all'incremento degli spazi verdi urbani e di cinture verdi intorno alle conurbazioni urbane.

Tali iniziative devono orientarsi verso la riduzione dell'impatto edilizio, il rinverdimento delle aree oggetto di nuova edificazione e la ristrutturazione edilizia, nonché verso la previsione di grandi aree verdi pubbliche con particolare riferimento a zone di maggior densità edilizia.

Ai fini del risparmio del suolo e della salvaguardia delle aree comunali non urbanizzate, si consente ai comuni di prevedere particolari misure di vantaggio volte a favorire il riuso e la riorganizzazione degli insediamenti residenziali e produttivi esistenti rispetto all'utilizzo di aree non urbanizzate nonché opportuni strumenti e interventi per la conservazione e il ripristino del paesaggio rurale o forestale non urbanizzato.

La concreta definizione degli interventi da mettere sul campo da parte dei comuni dovrà avvenire nell'ambito della Conferenza unificata (Stato – regioni – città ed autonomie locali) e i risultati raggiunti, in punto contenimento e riduzione delle aree urbanizzate nonché acquisizione e sistemazione delle aree destinate a verde pubblico, dovranno essere oggetto di pubblicazione sui siti internet degli enti locali.

L'intervento normativo non contiene, quindi, disposizioni immediatamente precettive e l'approccio è piuttosto quello di sensibilizzare gli enti locali all'assunzione di iniziative in ambito locale allo scopo di incrementare le aree a verde, affidando la regia delle iniziative alla Conferenza unificata.

Altra disposizione da tenere in considerazione è l'art. 135 del decreto

“Norme per il contenimento del consumo del suolo e la rigenerazione urbana”; atto Senato n. 201 *“Disposizioni in materia di bellezza e salvaguardia del paesaggio”*; atto Senato n. 600 *“Norme in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo”*. Sul contenuto dei disegni e proposte di legge si veda E. BOSCOLO, *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, cit., pp. 19 e ss. e L. DE LUCIA, *Il contenimento del consumo di suolo nell'ordinamento italiano*, cit., pp. 93 e ss.

legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 che, nel definire gli obiettivi che i piani paesaggistici devono perseguire, pone l'accento sulla “*salvaguardia delle caratteristiche degli altri ambiti territoriali, assicurando, al contempo, il minor consumo del territorio*”.

Il risparmio di suolo trova ingresso tra gli obiettivi della pianificazione paesaggistica e assume a strumento di salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche dell'ambito; il che significa, nel concreto, che nell'individuazione delle prescrizioni orientate alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche occorre privilegiare quelle di minor impatto in termini di consumo di suolo.

Del resto, è stato precisato che il criterio del “consumo del territorio” non è estraneo rispetto alle valutazioni paesaggistiche, atteso che tale consumo rappresenta l'effetto proprio della mancata tutela paesaggistica e considerato, comunque, il richiamo al criterio del minor consumo del territorio contenuto nell'art. 135 del decreto legislativo n. 42 del 2004 con riferimento alla pianificazione paesaggistica, ma di certo con valenza ulteriore¹³.

Anche in questo caso si tratta comunque di enunciazioni di principio inidonee a dare origine a una strategia concreta per il contenimento del suolo, che il legislatore sembra mantenere tra i valori paesaggistici piuttosto che tra le risorse ambientali, come invece la dottrina più attenta è ormai propensa a ritenere¹⁴.

4. *Il consumo di suolo nel contesto lombardo: la legge regionale n. 31 del 2014*

4.1. *Ambito di applicazione e definizioni (artt. 1 e 2)*

Al pari di altre regioni¹⁵ e come già riportato nelle premesse, la Re-

¹³ Cons. Stato, Sez. VI, 30 dicembre 2011, n. 7005, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>.

¹⁴ Cfr. E. BOSCOLO, *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, cit. e C. GABBANI, *Prospettive per un inquadramento giuridico dell'interesse al contenimento del consumo di suolo*, cit.

¹⁵ Per una ricognizione del quadro regionale aggiornato al maggio 2015 si può consultare il dossier predisposto da ANCE “*Contenimento del consumo di suolo e riqualificazione urbana: quadro normativo regionale*”, in <http://www.ance.it>.

gione Lombardia ha dato vita ad una legislazione specifica in materia di consumo di suolo.

La legge regionale lombarda n. 31 del 2014 definisce consumo di suolo la trasformazione, per la prima volta, di una superficie agricola da parte di uno strumento di governo del territorio, non connessa con l'attività agro-silvo-pastorale.

Costituiscono, poi, superficie agricola, secondo la legge regionale, i terreni qualificati dagli strumenti di governo del territorio come agro-silvo-pastorali.

Da queste prime definizioni traspare sin da subito la scelta del legislatore lombardo di indirizzare la sua attenzione non al suolo inedito o non costruito, ma al suolo agricolo e neppure a tutto il suolo agricolo, ma solo a quella porzione che viene qualificata dagli strumenti di governo del territorio come agro-silvo-pastorale.

Sembra, quindi, che il legislatore lombardo abbia abbandonato la visione sistemica e integrata degli spazi del non costruito, che informa il Piano Territoriale Regionale (PTR); piano che individua il sistema "rurale-paesistico-ambientale" quale territorio prevalentemente libero da insediamenti o non urbanizzato, naturale, naturalistico, residuale o dedicato ad usi produttivi primari.

Emerge anche una contraddizione di fondo tra le definizioni di consumo di suolo e la finalità che informa la legge regionale stessa, che è quella di orientare gli interventi edilizi prioritariamente verso le aree già urbanizzate, degradate o dismesse, da riqualificare o rigenerare, anche al fine di promuovere e non compromettere l'ambiente e il paesaggio e non solo l'attività agricola.

Risulta difficile comprendere le ragioni per le quali non venga considerato consumo di suolo anche la sottrazione di aree facenti parte del sistema paesistico-ambientale, specie se si considera che la stessa legge regionale, al comma secondo dell'art. 1, si premura di sottolineare il nesso inscindibile tra il suolo e l'equilibrio ambientale, la salvaguardia della salute, la tutela degli ecosistemi naturali e la difesa dal dissesto idrogeologico¹⁶.

¹⁶ Per completezza, occorre mettere in risalto che la circolare regionale della direzione generale territorio, urbanistica e difesa del suolo del 24 marzo 2015, contenente chiarimenti interpretativi e applicativi della legge regionale n. 31 del 2014, annovera tra le varianti al PGT che comportano nuovo consumo di suolo quelle che abbiano ad og-

Altro aspetto problematico è che la superficie agricola oggetto di tutela è solo quella qualificata espressamente dagli strumenti di governo del territorio come agro-silvo-pastorale.

Da notare che la precedente legge regionale 28 dicembre 2011, n. 25 aveva, viceversa, orientato la sua attenzione verso il suolo agricolo per come esso si presenta nello stato di fatto, qualificando suolo agricolo ogni superficie territoriale, libera da edifici e strutture permanenti non connesse all'attività agricola in essere, interessata in modo permanente dall'attività agricola, da attività connesse e dall'eventuale presenza di elementi che ne costituiscono il corredo paesaggistico-ambientale, quali reticolo idraulico, fontanili, siepi, filari, fasce boscate, aree umide, infrastrutture rurali.

Gli unici interventi che non generano, secondo l'enunciato normativo, consumo di suolo sono la realizzazione di parchi urbani territoriali.

Alla Giunta regionale viene, tuttavia, conferito il potere, sentita la competente commissione consiliare, di definire, con apposita deliberazione, i criteri di individuazione degli interventi pubblici e di interesse pubblico o generale di rilevanza sovracomunale per i quali non trovano applicazione le soglie di riduzione del consumo di suolo.

Non è chiaro se la deliberazione di cui parla il comma 4 dell'art. 2 sia da qualificarsi come atto avente natura regolamentare, non solo per il contenuto che le viene riservato, ma anche per il richiamo alla preventiva acquisizione del parere della commissione consiliare;¹⁷ è tuttavia certo che alla Giunta regionale vengono trasferiti compiti non marginali.

La legge regionale precisa, inoltre, che il consumo di suolo è calcolato come rapporto percentuale tra le superfici dei nuovi ambiti di trasformazione che determinano riduzione delle superfici agricole e la superficie urbanizzata e urbanizzabile; ove, poi, la differenza tra la superficie agricola che viene trasformata per la prima volta dagli strumenti di governo del territorio e la superficie urbanizzata e urbanizzabile che viene contestualmente ridestinata nel medesimo strumento urbanistico a

getto non solo aree destinate all'agricoltura, ma anche aree di valore paesaggistico-ambientale ed ecologiche e aree non soggette a trasformazione urbanistica; si tratta però, ad avviso di chi scrive, di una integrazione dell'enunciato normativo che amplia la definizione di consumo di suolo fatta propria dal legislatore regionale.

¹⁷ Parere che, a norma dell'art. 42 dello Statuto della Regione Lombardia, riveste natura obbligatoria per i regolamenti approvati dalla Giunta regionale.

superficie agricola è pari a zero, il consumo di suolo sarà pari a zero (c.d. bilancio ecologico del suolo).

Al piano territoriale regionale (PTR) è affidato il compito di precisare le modalità di determinazione e quantificazione degli indici che misurano il consumo di suolo disaggregati per ambiti omogenei in funzione dell'intensità del processo urbanizzativo e di esprimere i conseguenti criteri, indirizzi e linee tecniche da applicarsi negli strumenti di governo del territorio per contenere il consumo di suolo.

In applicazione dei criteri, indirizzi e linee tecniche contenuti nel PTR, gli strumenti comunali di governo del territorio possono prevedere consumo di suolo esclusivamente nei casi di dimostrata insostenibilità tecnica ed economica di riqualificare e rigenerare aree già edificate e non possono disporre nuove previsioni comportanti ulteriore consumo del suolo sino a che non siano state del tutto attuate le previsioni di espansione e trasformazione vigenti alla data di entrata in vigore della legge.

L'adeguamento alle nuove disposizioni avviene, pertanto, attraverso un'attività di pianificazione caratterizzata dal concorso dei vari strumenti pianificatori che, attraverso un graduale approfondimento dell'analisi del territorio e delle relative specifiche problematiche, dovrebbero garantire coerenza nelle scelte e omogeneità nei criteri di intervento.

4.2. Le modifiche alla legge per il governo del territorio (art. 3)

Una parte della legge n. 31 del 2014 è dedicata a modificare la legge per il governo del territorio n. 12 del 2005.

Le modifiche sono essenzialmente volte, da un parte, a inserire la riduzione del consumo di suolo tra i principi informativi della pianificazione territoriale nonché tra gli obiettivi di sostenibilità del piano di governo del territorio che assumono rilievo nell'ambito del procedimento di valutazione ambientale strategica (VAS) del piano stesso, dall'altra, a aggiornare e adeguare alla novella legislativa i contenuti dei PGT dei comuni lombardi¹⁸, del piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) e del piano territoriale regionale (PTR).

¹⁸ Compresi quelli dei comuni con popolazione pari o inferiore a 2.000 abitanti, che beneficiano per il resto della speciale disciplina di cui all'art. 10 *bis* della L.R. n. 12 del 2005.

La collocazione della riduzione di consumo di suolo tra gli obiettivi di sostenibilità dello strumento urbanistico generale che assumono rilievo nell'ambito del procedimento di VAS appare appropriata e pertinente.

Al riguardo, è bene rammentare che, a norma dell'allegato II della direttiva 2001/42/CE, l'utilizzo intensivo del suolo va tenuto in considerazione nella valutazione degli effetti significativi sull'ambiente dei piani o programmi soggetti a VAS.

Quanto ai nuovi contenuti dei PGT, la legge demanda al documento di piano il compito, in particolare, di definire la soglia di consumo di suolo previa quantificazione del grado di intervenuta trasformazione del suolo sulla base dei criteri e dei parametri stabiliti dal PTR.

Il documento di piano dovrà inoltre individuare gli ambiti nei quali avviare processi di rigenerazione urbana e territoriale anche con il ricorso a misure di incentivazione, mettendo in opera meccanismi che permettano di dare una priorità e un ordine di attuazione agli interventi previsti per gli ambiti di trasformazione e agli interventi infrastrutturali, anche in base alle risorse economiche realmente disponibili¹⁹.

Il piano delle regole si arricchisce di uno specifico elaborato denominato Carta del consumo di suolo, il cui scopo è quello di individuare e quantificare non solo la superficie agricola, ivi compreso il grado di utilizzo agricolo dei suoli e le loro peculiarità pedologiche, naturalistiche e paesaggistiche, ma anche le aree dismesse, da bonificare, degradate, inutilizzate e sottoutilizzate, i lotti liberi e le superfici oggetto di progetti di recupero o di rigenerazione urbana; l'approvazione della Carta del consumo di suolo costituisce presupposto necessario e vincolante per la realizzazione di interventi edificatori di qualsiasi natura (pubblici, privati, residenziali, di servizi, di attività produttive) comportanti, anche solo parzialmente, consumo di nuovo suolo.

Il PTCP, recepiti i criteri, gli indirizzi e linee tecniche introdotti dal PTR per contenere il consumo di suolo, dovrà stabilire le modalità di stima degli obiettivi quantitativi di sviluppo complessivo, da assumersi in seno ai PGT, e indicare i criteri di valutazione della compatibilità dei

¹⁹ Introducendo così nell'ordinamento una forma di programmazione temporale degli interventi, in funzione della loro reale fattibilità, senza però specificare le conseguenze nel caso di inosservanza della scansione temporale individuata nel documento di piano.

PGT comunali, avuto riguardo al rispetto della soglia comunale di consumo di suolo.

Al PTR, come già anticipato, è affidato il compito di individuare, per ambiti territoriali omogenei, il dato quantitativo di consumo di suolo in corso, gli indici che misurano l'erosione di suolo e i conseguenti criteri, indirizzi e linee tecniche da applicarsi negli strumenti di governo del territorio per contenere la sottrazione di suolo e per predisporre la Carta del consumo di suolo.

Assistiamo, quindi, ad un rilancio della pianificazione regionale che discende verosimilmente dalla consapevolezza che degrado, frammentazione e uso non sostenibile del suolo non possono essere relegati a problemi di area locale, ma vanno affrontati nel quadro di un coordinamento dei processi decisionali che interessano, ai vari livelli, il governo del territorio.

4.3. La rigenerazione urbana e le misure di incentivazione (art. 4)

Il legislatore lombardo, con la legge n. 31 del 2014, si pone l'ulteriore obiettivo di incentivare la rigenerazione urbana, intesa come l'insieme coordinato di interventi e di iniziative che includono la riqualificazione dell'ambiente costruito, la riorganizzazione dell'assetto urbano attraverso la realizzazione di attrezzature e infrastrutture, spazi verdi e servizi, il recupero o il potenziamento di quelli esistenti, il risanamento del costruito mediante la previsione di infrastrutture ecologiche finalizzate all'incremento della biodiversità nell'ambiente urbano.

Obiettivo che dimostra come il risparmio di suolo sia indissolubilmente collegato alla rigenerazione degli spazi urbani.

Dopo aver riconosciuto ai comuni che avviano azioni concrete per la realizzazione di interventi di rigenerazione urbana una priorità nella concessione di finanziamenti regionali, la novella legislativa interviene nuovamente sulla legge per il governo del territorio n. 12 del 2005, apportando alcune modifiche alla disciplina del piano delle regole dei PGT di tutti i comuni lombardi.

Gli strumenti incentivanti operano su tre diversi piani.

Da un parte, si agisce nell'ambito dell'obbligazione contributiva connessa all'utilizzazione edificatoria²⁰.

²⁰ Da notare che l'art. 43, comma 2 *bis*, della legge regionale n. 12 del 2005 già pre-

Si introduce la prescrizione (da recepire nel piano delle regole) secondo la quale il contributo di costruzione va ridotto per gli ambiti di rigenerazione urbana in cui vengano previsti interventi di ristrutturazione urbanistica.

Viene data facoltà ai Comuni, per periodi di tempo predeterminati, di modulare gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria ai fini del contenimento energetico degli edifici e della sostenibilità ambientale degli interventi e viene aumentata la riduzione degli oneri di urbanizzazione per gli interventi di ristrutturazione non comportanti demolizione e ricostruzione.

Dall'altra, si consente negli interventi di riqualificazione del patrimonio edilizio esistente e in quelli di sostituzione edilizia, a fronte di un miglioramento dell'efficienza energetica superiore al trenta per cento rispetto all'esistente, lo scomputo dal calcolo della superficie lorda di pavimento dei muri perimetrali portanti e di tamponamento nonché dei solai che costituiscono l'involucro esterno; lo stesso scomputo viene concesso in caso di interventi di nuova costruzione al raggiungimento della classe energetica A²¹.

Da ultimo, si riconosce ai comuni il potere di individuare nei piani di governo del territorio le opere edilizie incongrue presenti nel territorio agricolo e negli ambiti di valore paesaggistico, la cui demolizione e contestuale permeabilizzazione dei suoli origina in capo ai proprietari diritti edificatori da utilizzare all'interno del tessuto urbano consolidato.

In questo caso, viene incentivato, con il meccanismo della compensazione, il recupero agli usi naturali non solo del suolo agricolo, ma anche delle aree paesaggistiche.

4.4. *La disciplina transitoria (art. 5)*

La disciplina transitoria si dipana in quattro passaggi.

Nel primo si detta la tempistica di adeguamento dei vari strumenti

vede che gli interventi di nuova costruzione che sottraggono superfici agricole nello stato di fatto sono assoggettati ad una maggiorazione percentuale del contributo di costruzione, da destinare obbligatoriamente a interventi forestali a rilevanza ecologica e di incremento della naturalità.

²¹ Innovando, sul punto, la disciplina contenuta nella legge regionale 20 aprile 1995 n. 26.

urbanistici alle nuove disposizioni normative; nel secondo si tratteggia la disciplina delle varianti ai PGT e dei piani attuativi in variante nelle more dell'adeguamento degli strumenti di pianificazione; nel terzo si introducono meccanismi di accelerazione nel procedimento di approvazione dei piani attuativi connessi alle previsioni dei PGT vigenti; nel quarto si prevede, in funzione dissuasiva e sino all'adeguamento dei PGT, una maggiorazione della percentuale del contributo di concessione relativo al costo di costruzione per gli interventi che consumano suolo agricolo.

La Regione si è assegnata un anno di tempo dalla data di entrata in vigore della legge regionale per rendere coerente il PTR ai nuovi disposti normativi; nei dodici mesi successivi all'adeguamento del PTR, le province e la città metropolitana dovranno adeguare i propri strumenti di pianificazione alla soglia regionale di consumo di suolo in coerenza con i criteri, indirizzi e linee tecniche definiti nel PTR; esaurita tale fase di integrazione degli strumenti sovracomunali, i comuni potranno (anzi dovranno) provvedere all'adeguamento dei PGT in occasione della prima scadenza del documento di piano, la cui validità, nel caso in cui la scadenza intervenga prima dell'adeguamento della pianificazione provinciale e metropolitana, viene dalla legge prorogata di dodici mesi successivi al citato adeguamento²².

Fino all'adeguamento degli strumenti urbanistici sovracomunali e, comunque, fino alla definizione nel PGT della soglia comunale del consumo di suolo, restano ferme le previsioni e i programmi edificatori del documento di piano vigente e i comuni possono approvare solo varianti del PGT e piani attuativi in variante al PGT aventi determinate caratteristiche, di cui si dirà nel prosieguo.

La legge si muove verso un approccio che valorizza la logica unitaria della pianificazione, aprendo, tuttavia, uno scenario di diritto transitorio che fa riaffacciare, con tutte le sue implicazioni non solo di natura giuridica, la problematica dei conflitti verticali tra i diversi livelli di governo del territorio, con particolare riguardo alla legittimità della sospensione delle prerogative comunali in materia di pianificazione territoriale locale

²² La proroga vale anche per i documenti scaduti prima dell'entrata in vigore della nuova legge, per non rendere altrimenti monca la pianificazione comunale (Cons. Stato, Sez. IV, 14 maggio 2015, n. 2424 in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>).

in attesa della definizione del quadro pianificatorio di area vasta (regionale e provinciale).

L'approfondimento del tema dei conflitti verticali tra i diversi livelli di governo del territorio esorbita dai limiti della presente analisi e sul punto basti rammentare che la Corte Costituzionale ha da tempo precisato che anche agli atti amministrativi generali di pianificazione e di programmazione sono applicabili i principi generali di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241 e l'eventuale inosservanza del termine per la definizione dei procedimenti di pianificazione territoriale, pur non comportando la decadenza dal potere, connota in termini di illegittimità il comportamento della pubblica amministrazione, con conseguente possibilità per i soggetti interessati di ricorrere in giudizio avverso il silenzio-rifiuto ritualmente formatosi, al fine di tutelare le proprie posizioni giuridiche soggettive attraverso l'utilizzo di tutti i rimedi apprestati dall'ordinamento fino al giudizio di ottemperanza²³.

A norma del comma 4 dell'art. 5, nelle more del procedimento di adeguamento del PTR e degli strumenti urbanistici delle Province e della Città Metropolitana, i comuni possono approvare unicamente le varianti del PGT e i piani attuativi in variante al PGT, che non comportino nuovo consumo di suolo, che siano diretti alla riorganizzazione planovolumetrica, morfologica, tipologica o progettuale delle previsioni di trasformazione già vigenti, al fine di incentivarne e accelerarne l'attuazione.

La variante deve, quindi, aver ad oggetto la riorganizzazione delle previsioni di trasformazione già vigenti finalizzata a sollecitarne l'attuazione e allo stesso tempo non deve comportare consumo di suolo.

Non sono ben delineati i contenuti della riorganizzazione ammessa.

Sia pure con una tecnica legislativa criticabile per la scarsa chiarezza e linearità, è plausibile che la norma abbia inteso consentire non solo le modifiche delle connotazioni fondamentali delle previsioni di trasformazione (indici urbanistico-edilizi, vocazioni funzionali, criteri di intervento, impostazione generale di progetto da un punto di vista morfo-tipologico), ma anche la loro collocazione spaziale.

Diversamente non avrebbe senso richiedere che la variante non comporti nuovo consumo di suolo: solo una diversa organizzazione spaziale delle aree di trasformazione può originare ripercussioni in termini di sot-

²³ Sentenze n. 176 del 2004, n. 355 del 2002 e n. 262 del 1997.

trazione di suolo agricolo; viceversa, l'incremento della capacità edificatoria e, quindi, del peso insediativo di per sé non genera nuovo consumo di suolo.

Né può ritenersi che l'estensione di un ambito di trasformazione a discapito di aree agricole generi necessariamente perdita di suolo: in presenza di un bilancio ecologico del suolo positivo o pari a zero (superficie agricola che viene trasformata minore oppure uguale alla superficie urbanizzata e urbanizzabile che viene contestualmente ridestinata a superficie agricola) non v'è consumo di suolo.

Inoltre, necessita nuovamente porre l'accento sulla scelta (certamente discutibile) del legislatore lombardo di contenere l'aggressione del solo suolo agricolo e neppure di tutto il suolo agricolo, ma solo di quella porzione che viene qualificata dagli strumenti di governo del territorio come agro-silvo-pastorale; conseguentemente, non vi sarà consumo di suolo se la variante interessi, riducendole, aree che non sono qualificate dal PGT come agro-silvo-pastorali.

Occorre comunque domandarsi se, sempre a condizione che non si generi nuovo consumo di suolo, la riorganizzazione spaziale possa o meno estendersi sino a sostituire le vigenti previsioni di trasformazione indicate dal PGT con delle nuove.

Riorganizzare significa dare un nuovo assetto alla precedente soluzione organizzativa, il che può condurre ad un impianto anche differente da quello di partenza.

Tuttavia, l'enunciato normativo nell'ammettere la riorganizzazione delle previsioni di trasformazione richiede che l'intervento di riordino sia finalizzato ad incentivare e accelerare l'attuazione delle previsioni già in essere.

Stante la finalità di stimolare e rendere più celere l'attuazione delle previsioni già vigenti, sembra più corretto ritenere che la norma abbia inteso consentire, nel periodo transitorio, le sole modifiche (anche in termini spaziali) delle aree di trasformazione già previste, ma non la creazione di nuove²⁴.

²⁴ Anche la già citata circolare regionale della direzione generale territorio, urbanistica e difesa del suolo del 24 marzo 2015, contenente chiarimenti interpretativi e applicativi della legge regionale n. 31 del 2014, esclude l'ammissibilità dell'individuazione di nuove aree di trasformazione, fatte salve le eccezioni indicate nella legge.

Il che appare coerente con la disposizione di cui al terzo comma dell'art. 2 della stessa legge regionale n. 31 del 2014, la quale, dopo aver precisato che, in applicazione dei criteri, indirizzi e linee tecniche contenuti nel PTR, gli strumenti comunali di governo del territorio potranno prevedere consumo di suolo esclusivamente nei casi di dimostrata insostenibilità tecnica ed economica di riqualificare e rigenerare aree già edificate, introduce il divieto di disporre nuove previsioni comportanti ulteriore consumo del suolo sino a che non siano state del tutto attuate le previsioni di espansione e trasformazione vigenti alla data di entrata in vigore della legge.

Sono comunque ammesse le varianti al PGT che siano finalizzate ad ampliare le attività economiche già esistenti (quindi già attive) nonché quelle dirette a dare attuazione degli accordi di programma a valenza regionale.

I piani attuativi sono oggetto di una specifica disciplina²⁵.

In sintesi:

- entro trenta mesi dall'entrata in vigore della legge regionale dovrà darsi attuazione, mediante la presentazione dell'istanza di approvazione, alle vigenti previsioni dei piani attuativi conformi o in variante al PGT, sempre che non comportino nuovo consumo di suolo, in base a quanto dispone il comma 4 dell'art. 5;

- la relativa convenzione deve essere stipulata entro dodici mesi dall'intervenuta esecutività della delibera comunale di approvazione definitiva e ciò vale anche per i piani la cui istanza di approvazione sia già pendente alla data di entrata in vigore della legge;

- in tutti i casi di inerzia o di ritardo comunale negli adempimenti sopra descritti l'interessato può chiedere alla Regione la nomina di un commissario *ad acta*, intervenuta la quale il comune non può più provvedere sull'istanza;

- per i piani attuativi tempestivamente attivati il comune può consentire la dilazione di pagamento degli importi dovuti a titolo di monetizzazione di cessioni di aree;

- in caso di mancata presentazione dell'istanza di approvazione del piano attuativo ovvero di mancata stipula della convenzione nei termini

²⁵ Per un approfondimento del tema si rinvia a: L. SPALLINO, *L.R. Lombardia n. 31/2014: le disposizioni transitorie per i piani attuativi*, in <http://www.studiospallino.it>.

previsti, ai comuni è fatto obbligo di sospendere la relativa previsione di PGT sino all'esito del procedimento di adeguamento del PGT stesso alle disposizioni della legge n. 31 del 2014 e, entro i successivi novanta giorni, di verificarne la compatibilità delle previsioni sospese con le prescrizioni sul consumo di suolo previste dal PGT, disponendone l'abrogazione in caso di incompatibilità assoluta ovvero, in caso di incompatibilità relativa, sollecitando le necessarie modifiche e integrazioni.

La norma, nel sancire un obbligo di sospensione ovvero di abrogazione delle previsioni dello strumento urbanistico generale, di là dal problema dell'individuazione delle modalità procedurali per dare concreto adempimento alla previsione di legge, attribuisce alla Regione il potere di irrompere in via autoritativa nello strumento di pianificazione locale, in modo tale da alterare, almeno così sembra ad una prima lettura dell'enunciato normativo, il quadro delle competenze in materia di approvazione degli strumenti urbanistici generali delineato nel vigente contesto ordinamentale, caratterizzato dal principio di sussidiarietà e di spettanza al comune di tutte le funzioni amministrative che riguardano il territorio comunale.

Da ultimo, fino all'adeguamento dei PGT viene prevista una maggiorazione percentuale del contributo relativo al costo di costruzione di cui all'articolo 16, comma 3, del D.P.R. n. 380 del 2001, da destinare obbligatoriamente alla realizzazione, anche dall'operatore in accordo con il comune, di misure compensative di riqualificazione urbana e compensazione ambientale.

5. *Considerazioni conclusive*

Il fenomeno dell'urbanizzazione massiva è di tutto rilievo, il consumo di suolo avanza a ritmo sostenuto, generando la privazione di preziose risorse ambientali e di fondamentali funzioni ecologiche, e questo impone un ripensamento sulla funzione della pianificazione territoriale²⁶ che, riconosciuta la natura di bene comune del suolo, conduca ad un'autentica

²⁶ Definita da P.L. PORTALURI (*Il principio di pianificazione*, in <http://www.giustizia-amministrativa.it/>) come strumento di razionalizzazione dell'azione dei pubblici poteri che si frappone come fattore di mediazione tra il disporre in via generale e preventiva

politica di minimizzazione del consumo di aree libere secondo criteri di sostenibilità e in una prospettiva generazionale e cioè con una gestione della risorsa in modo tale da non pregiudicare l'uso che se ne potrebbe fare a lungo termine²⁷.

Del resto, il potere di pianificazione non può più essere inteso solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, così offrendone una visione affatto minimale, ma deve essere ricostruito come strumento per lo sviluppo complessivo ed armonico del territorio, che tenga conto oltre che delle esigenze economico-sociali della comunità radicata sul territorio, anche dei valori ambientali e paesaggistici e delle esigenze di tutela della salute e della vita salubre degli abitanti²⁸.

In tale contesto assume un ruolo fondamentale la pianificazione sovracomunale (regionale, provinciale e della città metropolitana), da esercitarsi nel rispetto del principio di sussidiarietà e di spettanza al comune delle funzioni amministrative che riguardano il territorio comunale.

Sul fronte normativo, la legislazione statale appare, allo stato, inadeguata a contenere il fenomeno della trasformazione artificiale del suolo e a favorire il raggiungimento degli obiettivi europei di occupazione netta di terreno pari a zero entro il 2050, mentre nel contesto regionale lombardo l'impressione è che l'approccio sia stato, per un verso, un po' timido, atteso che si è deciso di salvaguardare la sola porzione di suolo agricolo qualificata dagli strumenti di governo del territorio come agrosilvo-pastorale e non l'intero suolo ineditato, per altro verso, forse sin troppo incisivo, stante la sostanziale sospensione delle prerogative comunali in materia di pianificazione territoriale locale in attesa della definizione del quadro pianificatorio di area vasta (regionale e provinciale).

(coincidente con il momento di fissazione della regola dell'azione) ed il provvedere in concreto caso per caso.

²⁷ Per un approfondimento sui contenuti del diritto delle future generazioni e sulle azioni esperibili a tutela di tale diritto si veda: T. SCOVAZZI, *Le azioni delle generazioni future*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 1995, p. 153.

²⁸ In tal senso: Cons. Stato, Sez. IV, 26 febbraio 2015, n. 960, in <https://www.giustizia-amministrativa.it>.

RUGGERO TUMBIOLO

Il consumo di suolo nella Regione Lombardia

L'articolo esamina la legislazione della Regione Lombardia in materia di consumo di suolo, con accenni alla disciplina nazionale e sovranazionale.

Il suolo, quale bene comune, è fonte di preziose risorse ambientali e di fondamentali funzioni ecologiche.

La pianificazione territoriale rappresenta lo strumento per minimizzare il consumo di aree libere secondo criteri di sostenibilità e solidarietà rispetto alle generazioni future.

Sul fronte normativo, la legislazione statale appare, allo stato, inadeguata a contenere il fenomeno della trasformazione artificiale del suolo e a favorire il raggiungimento degli obiettivi europei di occupazione netta di terreno pari a zero entro il 2050, mentre la legislazione della Regione Lombardia, per un verso, si limita a tutelare solo le aree azionate come agro-silvo-pastorali e non l'intero suolo ineditato, per altro verso, sembra persino sin troppo incisiva, perché limita fortemente la funzione di pianificazione territoriale locale sino all'adeguamento degli strumenti di pianificazione regionale e provinciale.

The article analyses Regione Lombardia's legislation about land consumption, briefly illustrating also national and supranational law.

Land, as a part of the so called commons, is a source of valuable environmental resources and of fundamental ecological functions.

Territorial planning represents the instrument to minimize land consumption according to sustainability and solidarity standards with respect to future generations.

From the point of view of regulations, state legislation seems, actually, inadequate to limit artificial transformations of soil and to facilitate the achievement of European objective of 'no net land take', by 2050, while Regione Lombardia's legislation, on one hand, limits itself to protect only areas classified as agricultural or pastoral zones rather than all unbuilt territories, on the other hand, it appears even too incisive because it places great restrictions upon local territorial planning function until adjustment of regional and provincial land-use planning instruments.

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, Sez. V – 23 aprile 2015, causa C-424/13 – Zuchtvieh-Export GmbH – Pres. T. von Danwitz, Rel. D. Šváby.

Flora e Fauna – Benessere degli animali – Regolamento n. 1/2005 (art. 14, par. 1) – Trasporto di animali con inizio nel territorio UE che prosegue fuori – Autorizzazione – Autorità competente del luogo di partenza – Condizioni e limiti.

Il benessere degli animali è assicurato dal Regolamento n. 1/2005 (art. 14, par. 1) che impone che il trasporto di lungo viaggio di animali con inizio nel territorio UE e che prosegue fuori, sia autorizzato dall'autorità competente del luogo di partenza, a condizione che il giornale di viaggio illustri modalità conformi al regolamento citato anche nel viaggio nei territori dei paesi terzi.

L'ultrattività della tutela europea degli animali nel trasporto oltre frontiera.

In sede internazionale la Convenzione europea del '68, riveduta da ultimo nel 2003, detta qualche regola sulla protezione degli animali nel trasporto interstatale per gli animali vertebrati¹, con esclusione di trasferimenti con una distanza di percorrenza inferiore a 50 km e di quelli che si effettuano all'interno degli Stati membri UE. In particolare richiede che i trasportatori, con adeguata formazione, previamente registrati e muniti di un'autorizzazione valida per il trasporto internazionale, assicurino che il viaggio avvenga conformemente alle norme rispettive dei Paesi di partenza, di transito e di destinazione e che prima di effettuare il trasporto, gli animali siano ispezionati da un veterinario autorizzato del Paese di partenza, per riscontrare la loro idoneità al viaggio previsto. In ottemperanza ai principi generali che permeano la materia, secondo i quali gli animali devono essere trasportati in modo da preservarne il benessere e la salute, la Convenzione, sancisce che le operazioni di carico e scarico degli animali siano poste in essere in modo da evitare loro qualsiasi lesione o sofferenza².

¹ Cfr. art. 2 Convenzione europea sulla protezione degli animali nel trasporto internazionale nella versione riveduta a Chiinau (Moldavia) il 6 novembre 2003 da una ventina di Paesi. *Ab origine* la Convenzione europea sulla protezione degli animali nel trasporto internazionale fu aperta alla firma il 13 dicembre 1968 a Parigi, entrando in vigore il 20 febbraio 1971, di poi ha subito varie modifiche e abrogazioni.

² Cfr. Art. 12, Convenzione europea sulla protezione degli animali nel trasporto internazionale.

La maggior parte degli Stati UE ha ratificato la Convenzione europea sulla protezione degli animali nei trasporti internazionali ed il Consiglio ha dato mandato alla Commissione di negoziare per conto della Comunità la citata Convenzione riveduta sulla protezione degli animali nei trasporti internazionali³.

La tutela del benessere degli animali durante il loro trasporto in sede UE è governata dall'art 13 del TFUE, introdotto con il Trattato di Lisbona⁴, che riprende quanto previsto nel protocollo n. 10 del Trattato di Amsterdam⁵ e da alcune direttive con la finalità di eliminare gli ostacoli tecnici agli scambi di animali vivi e consentire il buon funzionamento delle organizzazioni di mercato, assicurando nel contempo un livello soddisfacente di protezione degli animali in questione⁶ e, non in ultimo, dal regolamento n. 1/2005/UE⁷.

Il campo di applicazione, del regolamento (art.1) concerne il “trasporto di animali vertebrati vivi all'interno della Comunità, compresi i controlli specifici che i funzionari competenti devono effettuare sulle partite che entrano nel territorio doganale della Comunità o che ne escono, e non si applica al trasporto di animali che non sia in relazione con un'attività economica,” quest'ultima intesa, come affermato al considerando n. 12, come “ogni attività in cui il trasporto determina o mira a creare direttamente o indirettamente un profitto”.

La salvaguardia⁸ che deve essere presa a riferimento comprende ogni stadio del trasporto animale all'interno del territorio UE, dalle fasi di carico e scarico, richiedendo precise certificazioni rilasciate da autorità indipendenti, nonché apposita formazione dei conducenti ed accompagnatori ecc., anche in relazione alle distanze

³ Convenzione che vede tra le Parti firmatarie l'Unione europea con la decisione n. 2004/544/CE, relativa alla firma della Convenzione europea sulla protezione degli animali nei trasporti internazionali (riveduta), il 21 giugno 2004, in GUUE L 241 del 13 luglio 2004 p. 21.

⁴ Cfr. art. 13 cit. “Nella formulazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione nei settori dell'agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno, della ricerca e sviluppo tecnologico e dello spazio, l'Unione e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti, rispettando nel contempo le disposizioni legislative o amministrative e le consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale”.

⁵ “Nella formulazione e nell'attuazione delle politiche comunitarie nei settori dell'agricoltura, dei trasporti, del mercato interno e della ricerca, la Comunità e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali, rispettando nel contempo le disposizioni legislative o amministrative e le consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale”.

⁶ Cfr. direttiva n. 91/628/CEE del Consiglio, del 19 novembre 1991, relativa alla protezione degli animali durante il trasporto, GUCE L 340 dell'11 dicembre 1991, p. 17, modificata dalla direttiva n. 95/29/CE del Consiglio, del 29 giugno 1995, GUCE L 148 del 30.6.1995, p. 52, modificata dal regolamento (CE) n. 806/2003 GUCE L 122 del 16 maggio 2003, p. 1.

⁷ Regolamento n. 1/2005 del Consiglio del 22 dicembre 2004 “sulla protezione degli animali durante il trasporto e le operazioni correlate”, che modifica le direttive n. 64/432/CEE e n. 93/119/CEE e il Regolamento n. 1255/97/CE e che ha abrogato la direttiva n. 91/628/CEE, GUCE L3 del 5 gennaio 2005. Cfr. considerando n 1 e l'art 3 par. “Nessuno è autorizzato a trasportare o a far trasportare animali in condizioni tali da esporli a lesioni o a sofferenze inutili”.

⁸ In argomento *ex multis* vd. A. GAVINELLI, *Il benessere animale: una scelta europea*, pp. 818-820, capitolo 1 parte X del *Trattato di Biodiritto* diretto da Stefano Rodotà, Milano, 2012.

da coprire durante il viaggio in termini di chilometraggio e di ore (es. superiori ai 65 km ovvero superiori alle 8 ore), certificati di omologazione dei mezzi impiegati nei trasporti, piani di emergenza e l'indicazione dei mezzi usati per tracciare e registrare i movimenti dei veicoli, nonché il cd. giornale di viaggio.⁹

L'Autorità competente rilascia autorizzazioni ai richiedenti che abbiano dimostrato di disporre di personale, attrezzature e procedure operative sufficienti ed appropriate per consentire loro di adempiere alle disposizioni prescritte dal regolamento UE, incluse, se del caso, guide delle buone pratiche, e non abbiano trascorsi di gravi infrazioni della normativa comunitaria e/o nazionale in materia di protezione degli animali nei tre anni che precedono la data della richiesta¹⁰.

Particolari verifiche devono anche essere apprestate ai posti d'uscita e d'ispezione frontaliera, oltre ad altri controlli supplementari e mirati che possono essere effettuati in qualsiasi momento del trasporto. In particolare, per quanto concerne le modalità di trasporto, gli animali non devono essere disposti in condizioni tali da esporli a lesioni o a sofferenze inutili.

Le esigenze di globalizzazione dei mercati determinano maggiori necessità di trasferire animali vivi per motivi commerciali a notevoli distanze. In parallelo si è affermata l'importanza di garantire protezione agli animali durante il trasporto e quindi l'esigenza di adottare provvedimenti necessari per risparmiare o ridurre al minimo ogni sofferenza agli animali durante il trasporto. Di tal guisa, si pone fondamentale comprendere quale disciplina trovi applicazione a fronte di un carico in-traeuropolitano che oltrepassi le frontiere UE e percorra anche più Paesi terzi.

La problematica si pone di grande importanza, giacché come noto e ribadito anche nelle conclusioni dell'avvocato generale, Yves Bot, presentate l'11 settembre 2014¹¹, il regolamento n. 1/2005 non può trovare applicazione fuori dal territorio

⁹ Cfr. l'art. 4, regolamento n. 1/2005 che richiede che la documentazione specifichi: l'origine e la proprietà degli animali trasportati; il luogo di partenza; la data e l'ora di partenza; il luogo di destinazione; la durata prevista del viaggio. Si veda anche l'Allegato II al Regolamento n. 1/2005/UE che indica che il giornale contiene cinque sezioni relative la pianificazione del viaggio, luogo di partenza, luogo di destinazione, la dichiarazione dell'itinerario effettivo, i punti di riposo, di trasferimento e di uscita e, gli animali feriti o morti durante il viaggio, e le eventuali relazioni sulle anomalie.

¹⁰ Art. 10, regolamento n. 1/2005. Per i trasportatori che effettuano lunghi viaggi, l'art. 11 prevede che: "1. L'autorità competente rilascia, a richiesta, autorizzazioni ai trasportatori che fanno lunghi viaggi a patto che: a) essi ottemperino alle disposizioni dell'articolo 10, paragrafo 1, b) i richiedenti abbiano presentato la seguente documentazione: i) certificati di idoneità validi per i conducenti e i guardiani, in conformità dell'articolo 17, paragrafo 2, per tutti i conducenti e i guardiani destinati a effettuare lunghi viaggi; ii) certificati di omologazione validi, in conformità dell'articolo 18, paragrafo 2, per tutti i mezzi di trasporto su strada da usarsi per lunghi viaggi; iii) dettagli sulle procedure che consentono ai trasportatori di tracciare e registrare i movimenti dei veicoli stradali che ricadono sotto la loro responsabilità e di contattare in permanenza i conducenti in questione durante i lunghi viaggi; iv) piani d'emergenza in caso di emergenza".

¹¹ Vedere in part. p.ti 49 "Tenuto conto della chiara definizione dell'ambito d'applicazione del regolamento n. 1/2005 contenuta nell'articolo 1, paragrafo 1, di esso, non si può sostenere che la formulazione accolta dal legislatore dell'Unione all'articolo 14, paragrafo 1, di detto regolamento per designare i lunghi viaggi che devono essere oggetto di un controllo preventivo da parte dell'autorità competente del luogo di partenza militi a favore di un obbligo per l'organizzatore di tali viaggi di rispettare

europeo, *ratione loci* e, pertanto, non può essere imposto all'organizzatore di un lungo viaggio con destinazione in un paese terzo di segnalare nel giornale di viaggio informazioni relative ai periodi di viaggio e di riposo conformi al citato regolamento, anche per quanto riguarda quella parte del trasporto che si svolgerà tra il punto di uscita dal territorio dell'Unione e il paese terzo di destinazione.

Diversamente da tali punti fermi, la Corte di Giustizia è intervenuta¹² sancendo il principio opposto, di fatto estendendo l'efficacia cogente della normativa europea anche fuori dal territorio UE con un espediente formale.

In altre parole, facendo leva sulla circostanza che il regolamento prevede obblighi e imponga condotte ben precisate a carico dei trasportatori che si trovino o partano dal territorio UE, a prescindere ove approdino, e all'autorità di partenza di verificarne la loro conformità alla normativa europea, si giunge a far sorgere in capo ai medesimi l'obbligo di applicare la stessa normativa europea ovunque si trovino e pertanto non soltanto ai trasporti di animali vertebrati vivi nel territorio dell'Unione, ma anche alle loro trasferte che si svolgono in partenza da tale territorio verso i Paesi terzi, così garantendo un'applicazione coerente ed effettiva della protezione e del benessere degli animali anche in quegli Stati che non sono deputati a garantire il medesimo standard.

Di conseguenza, l'applicazione ultrattiva della normativa europea anche nei paesi terzi è assicurata dalla circostanza che l'autorizzazione che deve essere rilasciata dall'autorità competente del luogo di partenza è assentita solo se il viaggio degli animali di lunga durata, con partenza da uno Stato membro e a destinazione di un paese terzo, sia stato pianificato nel rispetto delle disposizioni del regolamento n. 1/2005 (art.14, par. 1 in particolare alle previsioni di cui all'allegato I, capo V, di detto regolamento), relative, segnatamente, ai periodi di viaggio e di riposo, in specie per il trasporto che si svolge fuori del territorio dell'Unione.

A seguito della pronuncia in commento, gli intervalli, ad esempio per acqua e alimenti, nonché la durata dei periodi di riposo si applicano anche alla parte del viaggio che ha luogo al di fuori dell'Unione europea. Ditalché, l'autorità competente del luogo di partenza si potrà trovare, a buon diritto, ad esigere che le modalità di trasporto siano modificate per garantire il rispetto delle disposizioni al regolamento n. 1/2005 per l'intero viaggio, ovvero negare la partenza, rifiutandosi di rilasciare le autorizzazioni ovvero di timbrare il libro di bordo o la tabella di marcia sulla pianificazione del viaggio, ove consideri, alla luce delle informazioni ivi ascritte, relative alla parte del viaggio che si svolge fuori del territorio dell'Unione, che tale giornale non sia realistico e rispettoso della normativa UE.

le norme relative ai periodi di viaggio e di riposo, come previste all'allegato I, capo V, del regolamento n. 1/2005, per quella parte del viaggio che si svolge tra il punto di uscita dal territorio dell'Unione e un Paese terzo. ... 55. Ne deduco che l'elenco dei previsti punti di riposo, trasferimento o uscita che deve comparire alla sezione 1, rubrica 6, del giornale di viaggio richiede soltanto l'annotazione dei luoghi che sono situati sul territorio dell'Unione. 57. Le definizioni delle nozioni di 'viaggio' e di 'trasporto' che compaiono, rispettivamente, all'articolo 2, lettere j) e w), del regolamento n. 1/2005, ...non possono essere invocate per estendere l'ambito d'applicazione *ratione loci* del medesimo regolamento".

¹² Sentenza della Corte di Giustizia del 23 aprile 2015 in causa C 424/13.

La pronuncia della Corte UE ha l'effetto di rafforzare l'efficacia dei controlli preventivi eseguiti dall'autorità di partenza in funzione delle categorie di animali dichiarate, nonché del dettaglio dell'itinerario programmato, degli intervalli di riposo necessari, della distanza da effettuare e della prevedibile durata delle operazioni in tutte le tappe del viaggio, in specie in quelle extra UE.

ADABELLA GRATANI

* * *

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, Sez. II – 11 febbraio 2015, causa C-531/13 – Marktgemeinde Straßwalchen e a. contro Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend – Pres. R. Silva de Lapuerta, Rel. J.C. Bonichot.

Valutazione di impatto ambientale – Direttiva 85/337/CEE smi (Punto 14 dell'allegato I) – Progetti di “trivellazione prova o esplorative” con la finalità di determinare la convenienza commerciale di un giacimento di petrolio o gas naturale – Sottoposizione a VIA – Esclusione.

In base alla Direttiva 85/337/CEE smi (Punto 14 dell'allegato I) sono sottoposti a valutazione di impatto ambientale i progetti di “estrazione di petrolio e gas naturale a fini commerciali” e sono esclusi quelli di “trivellazione prova o esplorative”.

Le c.d. “trivellazioni esplorative”: preoccupazioni e salvaguardie

1. *Trivellazioni: il pericolo costante nello sfruttamento e nella manipolazione delle risorse naturali*

Negli ultimi decenni si sente parlare sempre più insistentemente di trivellazioni esplorative. Così in Italia, casi si sono registrati da Sud a Nord; a Ragusa¹, a Salice Vecchio nel foggiano², nel mare delle Isole Tremiti³, a Campidano di Arborea, in

¹ Cfr. l'autorizzazione del 27 novembre 2014 della Irminio srl all'esecuzione di opere temporanee relative alla realizzazione di una piattaforma di trivellazione esplorativa sul giacimento di idrocarburi sito in contrada Buglia Sottana nel territorio Ragusani, zona di falde acquifere ed ecosistemi quali la Valle dell'Irminio e la Riserva naturale regionale, ricche di specie vegetali e animali, alcune delle quali presenti nella “Red List” dell'Unione europea, nonché nelle direttive comunitarie “Habitat” ed “Uccelli” e nella Red List dell'International Union for the Conservation of Nature.

² K. BASILE, *Interrogazioni al Consiglio Comunale Trivellazioni esplorative per sondare la presenza di gas metano in zona Salice Vecchio*, in <http://www.laprovinciadifoggia.it/>. A circa 5 km dal centro abitato, la MEDOILGAS società laziale concessionaria delle trivellazioni da luglio 2014 assorbita dalla multinazionale Britannica Rockhopper spa, ha proceduto a saggiare la presenza di idrocarburi attraverso la perforazione di un pozzo nella zona di “Masseria Conca”, quartiere non solo altamente residenziale ma anche di fortissima vocazione agricola.

³ G. DE FILIPPO, *Trivellazioni Puglia, parere favorevole Via, la Regione sembra opporsi. Il no dei co-*

Sardegna⁴, a pochi centinaia (trecento) di metri dallo Stagno di Sant'Ena Arrubia, oggetto di tutela internazionale⁵, a Licata, in Sicilia⁶, a Zibido San Giacomo (MI)⁷ ecc. Fuori dal territorio italiano, si ricordano le trivellazioni esplorative in Romania, presso il villaggio di Silistea ad est del Paese, da parte della compagnia petrolifera statunitense Chevron nel 2013⁸, in Croazia, creando ben 29 blocchi, nel dicembre 2014, ciascuno dei quali ha una superficie tra i 1.000 e i 1.600 chilometri quadrati a favore dell'Eni, della Marathon Oil e della società croata INA⁹, nel Sahara, per estrarre il gas di scisto, nel febbraio 2015¹⁰, nei mari di Malta¹¹ ecc.

Il tema dello sfruttamento del territorio, mediante trivellazioni esplorative, è oggetto di attenzione da parte di numerose organizzazioni internazionali¹² con

mitati, in <http://www.statoquotidiano.it/19/04/2010/trivellazioni-puglia-parere-favorevole-via-nazionale-la-regione-sembra-opporsi/23708/>.

⁴ Gruppo di intervento giuridico, "Il Gruppo Saras ricerca il gas naturale ad Arborea" in <http://gruppodinterventogiuridicoweb.com>.

⁵ Convenzione internazionale di Ramsar sulle zone umide d'importanza internazionale, del 2 febbraio 1971, oggetto di esecuzione con il D.P.R. del 13 marzo 1976, n. 448, in GURI n. 173 del 3 luglio 1976.

⁶ G. PEDROTTI, *Allarme trivelle nel Canale di Sicilia, arriva la nave di Greenpeace a Palermo* in http://palermo.repubblica.it/cronaca/2014/07/05/news/allarme_trivelle-90783697.

⁷ In quest'area a sud-ovest del Parco Sud, con la concessione governativa "Gaggiano", l'Eni, tra il 1998 e il 2003, ha effettuato ricerche con 10 pozzi esplorativi (di cui 6 sterili, ovvero senza ritrovamenti) da cui ha estratto gas e olio greggio. La Apennine energy spa, dopo aver ottenuto, nel 2010, dal Ministero dello Sviluppo Economico la concessione per il pozzo Badile1 (estensione di circa 154 kmq), ha avviato il procedimento per ottenere dalla Regione il giudizio di compatibilità ambientale necessario per iniziare la perforazione alla ricerca di gas a Badile frazione di Zibido San Giacomo, in www.asparcosud.org.

⁸ "Il pozzo esplorativo di Chevron è stato quindi trasformato in una "zona a sicurezza speciale" sorvegliata dalla polizia. La Romania, a differenza di altri Paesi dell'Europa dell'Est, non ha una forte dipendenza dal gas russo grazie alla produzione nazionale, che le ha consentito nel 2013 di importare da Mosca solo il 10% del suo metano" (AGI) Rme/Ila in <http://www.fontel.it/notizie/shale-gas-chevron-iniziativa-trivellazioni-esplorative-in-romania.html>.

⁹ Eni, Marathon oil e Ina 'vincono' trivelle Adriatico croato in <http://www.ansa.it/>. Nell'alto Adriatico si trovano otto dei 29 blocchi; gli altri 21 in quello centrale e meridionale.

¹⁰ "L'Algeria continuerà le trivellazioni nel Sahara per estrarre il gas di scisto" in <http://www.internazionale.it/>.

¹¹ Si parla della "Zona marina C – Settore sud", un'area marina enorme, grande quanto due terzi della Sicilia, che si sovrappone ad alcune aree già rivendicate da Malta, cfr. P. CROCE, *Italia, Malta e Libia: prossimo contenzioso internazionale per trivellare il Mediterraneo?*, in www.quealeitalia.it.

¹² Tra queste, la E.T.I. (*Extractive Industries Transparency Initiative*), organizzazione nata nel 2003 operante a livello mondiale con l'obiettivo di promuovere la trasparenza delle attività estrattive a livello locale, specialmente negli Stati nei quali le attività minerarie risultano in via di sviluppo quali l'Area Africana ed il Sud-Est Asiatico. A tale organizzazione, ad oggi, hanno aderito 48 Paesi. Il Punto 5 dei *The Eiti principles*, in <https://eiti.org>: *We underline the importance of transparency by governments and companies in the extractive industries*. Vd. *History of Eiti* in www.eiti.org. "La EITI si propone quindi come garante che lo sfruttamento delle risorse, nelle citate aree, avvenga secondo canoni e standard ben definiti, cercando di generare un gettito economico che aiuti tali Stati nella crescita e sviluppo di una economia stabile, riducendo la povertà. Supervisionando la trasparenza nel pagamento delle royalties e la corretta gestione dei ricavi generati dalle attività estrattive si cerca di monitorare e indirizzare sul territorio le risorse, perseguendo una crescita globale sotto il profilo socio-economico", si veda Ministero dello Sviluppo Economico – Direzione generale per le risorse minerarie ed energetiche in "DGRME – Rapporto annuale 2014", p. 76.

l'obiettivo di garantire che tale attività si realizzi nel rispetto di *standard* precisi¹³.

Nel 2010 per la prima volta la Commissione europea, in seguito al disastro che colpì il Golfo del Messico¹⁴, ha proceduto ad esaminare attentamente le norme in vigore sulle piattaforme petrolifere, osservando che, anche se in generale le norme di sicurezza UE applicabili al settore sono molto elevate, le disposizioni spesso variano da una compagnia all'altra e la legislazione differisce da uno Stato membro all'altro. Benché determinati aspetti di sicurezza fossero già disciplinati dalla normativa UE vigente, come la direttiva sulla responsabilità ambientale e la direttiva quadro sui rifiuti, dall'analisi emergeva chiaro che per poter garantire il massimo livello di sicurezza fosse necessaria una revisione profonda ed un quadro normativo più coerente. Così nel 2010 la Commissione si accingeva ad elaborare una legislazione completa sull'attività delle piattaforme petrolifere, con norme di sicurezza tali da comprendere criteri per la concessione delle licenze di trivellazione, per i controlli delle piattaforme e per i meccanismi di controllo della sicurezza. L'approccio su scala UE era giustificato dalla considerazione acclarata che i danni ambientali e socioeconomici di eventuali incidenti in alto mare non si arrestano alle frontiere nazionali. Il percorso normativo approdò alla direttiva n. 2013/30/UE¹⁵, che disciplina tutte quelle attività relative alla sicurezza in ambito di perforazione di gas e petrolio e che pone a carico degli operatori l'obbligo di garantire l'accesso a risorse fisiche, umane e finanziarie sufficienti per prevenire gli incidenti gravi e limitare le conseguenze di tali incidenti, e di fornire la prova di aver adottato o di

¹³ Contro l'inquinamento da attività *offshore*, il 14 ottobre 1994 vd. la Convenzione per la Protezione dell'Ambiente Marino e della Regione Costiera del Mediterraneo, cd. "Protocollo Offshore", firmato da 11 parti (tra cui l'Italia) e ratificato da sei (Albania, Cipro, Libia, Marocco, Siria e Tunisia) più l'Unione Europea con Decisione n. 9671/2012 UE, entrando in vigore il 24 marzo 2011. Tale Protocollo prevede una serie di misure finalizzate a prevenire, ridurre, combattere e controllare l'inquinamento risultante dalle esplorazioni (quali i rilievi geosismici, la presa di campioni e le perforazioni esplorative), di sfruttamento (quali la costruzione di installazioni finalizzate all'estrazione delle risorse, comprese le attività di perforazione, di estrazione, di trattamento e stoccaggio, di trasporto a terra tramite condotte e carico di navi, la manutenzione, la riparazione e le altre operazioni ausiliarie) e di ricerca scientifica relativa alle risorse del fondo marino e del sottosuolo (vd. Art. 15 comma 1).

¹⁴ Il 20 aprile 2010 un guasto della piattaforma petrolifera galleggiante Deepwater Horizon, situata nel golfo del Messico a 50 miglia dalla costa della Louisiana e operante per conto della British Petroleum (BP), ha provocato un'esplosione e un incendio. L'incendio ha causato 11 morti (su 126 operatori della piattaforma) e vari feriti, nonché il crollo e poi l'affondamento della piattaforma stessa. Con il crollo della piattaforma, complice il mancato funzionamento di un dispositivo (posto sul fondale, nella testa del pozzo) che avrebbe dovuto interrompere la risalita del petrolio, la massa oleosa, non più incanalata nel condotto, ha iniziato a riversarsi in mare a un ritmo calcolabile nell'ordine delle migliaia di barili al giorno (sulle cifre non vi è consenso tra gli esperti). Si è dunque creata una macchia oleosa, di dimensioni crescenti, minacciate le coste della Louisiana e delle altre regioni statunitensi e messicane che insistono sulla regione nonché l'equilibrio ecologico dell'intero golfo http://www.treccani.it/enciclopedia/percorsi/scienze_naturali_e_matematiche/catastrofe_bp.html/.

¹⁵ Direttiva n. 2013/30/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio "Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 giugno 2013 sulla sicurezza delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi e che modifica la direttiva 2004/35/CE" Art. 3 n. 1 Direttiva n. 2013/30/UE cit.: "Gli Stati membri obbligano gli operatori a provvedere affinché siano adottate tutte le misure adeguate a prevenire incidenti gravi in operazioni in mare nel settore degli idrocarburi".

eseguire a breve le misure adeguate per prevenire le responsabilità potenziali derivanti dalle operazioni in mare¹⁶.

Anche la direttiva sulla valutazione di impatto ambientale¹⁷ obbligatoria (ai sensi e per gli effetti dell'allegato I punto 14 e allegato II, punto 2 lettere d) ed e)) trova applicazione diretta ove sia predisposto il progetto dell'estrazione di petrolio e di gas naturale, a fini commerciali, qualora i quantitativi estratti siano superiori a 500 tonnellate al giorno per il petrolio e a 500.000 m³ al giorno per il gas¹⁸.

2. "Trivellazioni c.d. esplorative" e progettazione di trivellazioni a fini commerciali

In questo panorama, la Corte di Giustizia europea¹⁹, in ordine alle c.d. "trivellazioni esplorative", ha voluto sancire, in una pronuncia telegrafica, il principio in virtù del quale può essere escluso il procedimento di VIA se si tratti di un'estrazione di prova di gas naturale e di petrolio al fine di determinare la convenienza commerciale di un giacimento.

Detta interpretazione prende le mosse da un cavillo formale terminologico di interpretazione della direttiva UE sopra richiamata che non prevedrebbe il caso di "prospezione" attraverso una "trivellazione prova o di ispezione" ma solo quelle attività progettuali e di esecuzioni di un'opera o servizio e degli annessi impianti a fini commerciali (allegato I, punto 14, della direttiva VIA)²⁰.

¹⁶ Art. 19 direttiva 2013/30/UE cit.: *Prevenzione degli incidenti gravi da parte degli operatori e dei proprietari.*

¹⁷ Direttiva n. 85/337/CEE abrogata dalla successiva direttiva n. 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (codificazione) (G.U.U.E. L26 del 28 gennaio 2012). L'art. 1 della direttiva 2011/92/UE stabilisce l'ambito di applicazione del provvedimento laddove sostiene che "la presente direttiva si applica alla valutazione dell'impatto ambientale dei progetti pubblici e privati che possono avere un impatto ambientale significativo", affermando altresì che "Gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie affinché, prima del rilascio dell'autorizzazione, per i progetti per i quali si prevede un significativo impatto ambientale, in particolare per la loro natura, le loro dimensioni o la loro ubicazione, sia prevista un'autorizzazione e una valutazione del loro impatto". Si veda anche art. 4 direttiva 2011/92/UE cit.: "Fatto salvo l'articolo 2, paragrafo 4, i progetti elencati nell'allegato I sono sottoposti a valutazione a norma degli articoli da 5 a 10. 2. ...". Si veda anche la direttiva n. 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014 che modifica la direttiva n. 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati.

¹⁸ Allegato I rubricato «Progetti di cui all'articolo 4, paragrafo 1», punto 14 della direttiva 85/337/CEE cit.: "Estrazione di petrolio e gas naturale a fini commerciali, per un quantitativo estratto superiore a 500 tonnellate al giorno per il petrolio e a 500.000 m³ al giorno per il gas naturale".

¹⁹ Corte di Giustizia europea del 11 febbraio 2015, in causa C-531/2013, in raccolta 2015.

²⁰ Cfr. anche le conclusioni dell'avv. Generale Kokott (p.ti 34-35) del 9 ottobre 2014, in causa C-531/2013, "34. Dal momento che con tutta probabilità una trivellazione di prospezione non è normalmente considerata dalla direttiva VIA una trivellazione in profondità, non è necessario ampliare la nozione di estrazione di gas naturale al di là del suo uso nel diritto minerario, al fine di garantire la valutazione di siffatte conseguenze. ... 35. Un altro argomento di carattere sistematico che non depone a favore dell'inclusione della prospezione nell'estrazione è l'utilizzo di soglie giornaliere nella definizione di tale tipo di progetto nell'allegato I, punto 14, della direttiva VIA. Una soglia giornaliera lascia in-

Di conseguenza, una trivellazione effettuata al fine di provare la presenza di idrocarburi ed eventualmente di determinare la loro quantità e di verificare, per mezzo di un'estrazione di prova, se sia possibile o meno procedere al loro sfruttamento commerciale, non soggiace alla disciplina europea sulla VIA. Il quantitativo d'idrocarburi che si prevede di estrarre nell'ambito di una siffatta circostanza, nonché la durata della medesima, sono limitati alle necessità tecniche che risultano dall'obiettivo di dimostrare la convenienza di un giacimento²¹.

Con il termine "trivellazione esplorativa" s'intende il processo industriale per pervenire all'estrazione²² di petrolio, caratterizzato dai c.d. "assaggi", più tecnicamente denominati "trappole petrolifere" o "pozzi esplorativi", creati durante la fase di studio geofisico²³ del territorio, al fine di individuare una potenziale riserva di idrocarburi.

L'esito positivo della detta fase comporta poi l'esecuzione di una serie di successive perforazioni foriere di successivi pozzi limitrofi, destinati a delineare l'estensione dell'area di interesse²⁴.

Tuttavia, sono solo le fasi successive, progettuale ed esecutiva, avente ad oggetto l'opera di incanalare il gas in tubazioni e i relativi servizi, che soggiacciono a quelle opere di progettazione da sottoporre a VIA, sempre se superiori ai parametri quantitativi sopra richiamati. Di talché tutte le società di perforazione sono chiamate a presentare alle autorità nazionali competenti, prima che le operazioni inizino²⁵, una relazione speciale che descriva l'installazione dell'impianto, i principali e potenziali pericoli che possono verificarsi, le misure assunte a tutela dei lavoratori, fornire un piano di emergenza con le azioni da adottare in caso d'incidente e

tendere che il legislatore non aveva in mente un'estrazione di prova temporanea, bensì un progetto di estrazione portato avanti per un lungo periodo...".

²¹ E. SANTUCCI, *Petrolio e gas, per l'UE le trivellazioni esplorative non prevedono VIA*, in *www.gre-enreport.it*.

²² P. MARTONE, *Le innovative tecniche per l'estrazione del gas e del petrolio sviluppate negli Stati Uniti stanno portando la prima potenza mondiale all'indipendenza energetica. Ma in cosa consistono queste innovazioni? Intervista al professor Carlo Andrea Bollino*, in *www.reporternuovo.it*: "Si tratta di tecniche innovative per l'estrazione del gas e del petrolio, sviluppate negli Stati Uniti che grazie a loro stanno riacquistando l'indipendenza energetica e potrebbero diventare esportatori. ... Shale gas ... La trivellazione tradizionale era fatta con dei semplici tubi, che trivellavano la roccia in verticale. Con questa nuova tecnologia, più sofisticata, la trivellazione può essere anche in orizzontale: si scende in profondità e la trivella si piega a 90 gradi. Quindi può andare a cogliere anche lateralmente, non solo in verticale. A questo punto interviene il fracking: la fratturazione della roccia con dei potentissimi getti d'acqua. La roccia viene frantumata con la forza dell'acqua buttata dentro a pressione. A quel punto si rompe e tutte le goccioline, le particelle e le molecole di gas possono essere catturate".

²³ A. MAZZOTTI, *La geofisica di esplorazione ed applicata*, in *http://www.unipi.it*: "La Geofisica di Esplorazione è una scienza che sviluppa metodi e tecnologie di indagine non invasiva dell'interno della Terra e applica gli stessi allo studio della superficie, del sottosuolo terrestre, dei manufatti e delle strutture".

²⁴ D. MARINO, *Energia e Turismo*, in *http://geolmarino.altervista.org*, "Una volta individuato un potenziale reservoir di idrocarburi, si procede alla perforazione di un pozzo esplorativo al centro della trappola, utilizzando appositi impianti di perforazione. Se i risultati della perforazione confermano la presenza di idrocarburi, altri pozzi saranno perforati vicino ai limiti esterni della trappola per stimarne l'estensione (pozzi di appraisal)".

²⁵ Art. 12 direttiva n. 2013/30/UE cit. *Relazione sui grandi rischi per un impianto di produzione*.

quelle già adottate per limitare i rischi e garantire il “preallarme” alle autorità²⁶. I fattori da considerare per una più completa valutazione ambientale sono individuati anche nella popolazione e nella salute umana, nella biodiversità, nel territorio e nei beni materiali²⁷.

Nel nostro Paese l’*iter* autorizzatorio per la perforazione di un pozzo esplorativo in terraferma o in mare aperto è un procedimento lungo e complesso articolato in più fasi ed inizia con la presentazione di un’istanza di permesso di ricerca, per una specifica area di territorio o di porzione di mare, all’Ufficio Nazionale Minerario Idrocarburi e Georisorse, presso il Ministero dello Sviluppo Economico. Successivamente, al permesso di ricerca e di ispezione dell’area, l’operatore esegue alcune indagini. Se l’esplorazione risulta improduttiva, le attività sono sospese ed il progetto abbandonato. Diversamente, si procede con l’istanza di concessione per la coltivazione del pozzo corredata dal programma dei lavori e di tutti gli elementi di natura tecnica ed economica necessari, previo parere dell’U.N.M.I.G del Ministero dello Sviluppo Economico, a seguito dell’istruttoria della CIRM (Commissione per gli Idrocarburi e le Risorse Minerarie), e dell’esito positivo della Valutazione di Impatto Ambientale, rilasciate dal Ministero dell’Ambiente²⁸ e del parere degli Enti locali coinvolti, così rispettando l’*iter* previsto anche in sede europea alla luce della recente pronuncia.

ADABELLA GRATANI

²⁶ Art. 14 direttiva n. 2013/30/UE cit. *Piani interni di risposta alle emergenze*.

²⁷ Art. 1 comma 3 direttiva n. 2014/52/UE cit.: “La valutazione dell’impatto ambientale individua, descrive e valuta, in modo appropriato, per ciascun caso particolare, gli effetti significativi, diretti e indiretti, di un progetto sui seguenti fattori: a) popolazione e salute umana; b) biodiversità, con particolare attenzione alle specie e agli habitat protetti in virtù della direttiva 92/43/CEE e della direttiva 2009/147/CE; c) territorio, suolo, acqua, aria e clima; d) beni materiali, patrimonio culturale, paesaggio; e) interazione fra i fattori di cui alle lettere da a) a d). Fra gli effetti di cui al paragrafo 1 su tali fattori ivi enunciati rientrano gli effetti previsti derivanti dalla vulnerabilità del progetto a rischi di gravi incidenti e/o calamità che sono pertinenti al progetto in questione”.

²⁸ Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare – Direzione generale per le valutazioni ambientali, in qualità di autorità competente (art. 7, comma 3 D.Lgs. n. 152/2006 e s.m.i.) che si avvale del supporto tecnico-scientifico della Commissione Tecnica di Verifica dell’ Impatto Ambientale – VIA e VAS (art. 8 D.Lgs. n. 152/2006 e s.m.i.).

* * *

CORTE COSTITUZIONALE, 10 ottobre 2014, n. 232 – Pres. Tesaurò, *Rel.* Cartabia – Presidente del Consiglio dei Ministri (Avv. Stato Corsini) c. Regione Veneto (avv. Manzi).

Ambiente in generale – Rifiuti – Rocce e terre da scavo – Cantieri di piccole dimensioni – Conflitto di attribuzione – Art. 117, comma 2, lettera s), Cost. – Art. 118, comma 1, Cost. – Art. 266, comma 7, D.Lgs. n. 152/2006 – Art. 41 bis D.Lgs. n. 69/2013.

È costituzionalmente illegittima per contrasto con l’art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione e con l’art. 118, comma 1, della Costituzione, la delibera della Giunta della Regione

Veneto 11 febbraio 2013, n. 179, in quanto è riservata esclusivamente allo Stato, ai sensi dell'art. 266, comma 7, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, la competenza a dettare "la disciplina per la semplificazione amministrativa delle procedure relative ai materiali, ivi incluse le terre e le rocce da scavo, provenienti da cantieri di piccole dimensioni"; inoltre non residua alcuna competenza in materia in capo alle Regioni e alle Province Autonome, tantomeno suppletiva o cedevole. A conferma dell'impostazione assunta dalla Corte, anche l'art. 41 bis del decreto legislativo 21 giugno 2013, n. 69, entrato in vigore nelle more del procedimento avanti la Corte Costituzionale, riconduce il regime delle terre e rocce da scavo all'art. 184 bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, che dispone esplicitamente che i criteri qualitativi o quantitativi da soddisfare affinché specifiche tipologie di sostanze o oggetti siano qualificabili come sottoprodotti (anziché rifiuti) siano previsti da un apposito decreto ministeriale.

In capo alle Regioni e alle Province Autonome non residua alcuna competenza in materia di gestione delle terre e rocce da scavo provenienti da cantieri di piccole dimensioni, tantomeno suppletiva o cedevole.

Con la sentenza annotata la Corte Costituzionale, decidendo su ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri contro la Regione Veneto, ha ribadito il proprio consolidato orientamento in materia di riparto di competenze legislative ed ha annullato la delibera della Giunta della Regione Veneto 11 febbraio 2013, n. 179, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione n. 20 del 26 febbraio 2013.

Le conclusioni a cui è giunta la Consulta lasciano poco spazio all'interpretazione: la delibera *de qua*, avente per oggetto "Procedure operative per la gestione delle terre e rocce da scavo per i quantitativi indicati all'art. 266, comma 7, del D.Lgs. n. 152 del 2006 e s.m.i.", è intervenuta nell'ambito della "tutela dell'ambiente", nel cui ambito ha potestà legislativa esclusiva lo Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., ed ha leso, inoltre, anche l'art. 118, comma 1, Cost., in quanto si è sovrapposta con la funzione riservata allo Stato dall'art. 266, comma 7, Codice dell'Ambiente.

Per arrivare a tali conclusioni, ancora una volta il ragionamento della Consulta ha avuto origine dall'assunto – già recentemente ribadito anche nelle recenti sentenze del 2 aprile 2014, n. 70 e dell'11 dicembre 2013, n. 300 – secondo cui la disciplina delle procedure per lo smaltimento delle rocce e terre da scavo concerne il trattamento dei residui di produzione e, pertanto, rientra nella "tutela dell'ambiente" ed è riservata, quindi, in via esclusiva allo Stato al fine di promuovere livelli di tutela uniformi su tutto il territorio nazionale.

In tal senso la Corte ha ritenuto che la delibera – nonostante avesse assunto forma provvedimento – avesse avuto un contenuto sostanzialmente regolamentare, di fatto invasive della competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost..

Invero, con decreto ministeriale del 10 agosto 2012, n. 161 "Regolamento recante la disciplina dell'utilizzazione delle terre e rocce da scavo", adottato ai sensi dell'art. 184 *ter* del D.Lgs. n. 152 del 2006 (c.d. "Codice dell'Ambiente"), il legislatore statale ha già in parte disciplinato le procedure operative per la gestione delle terre e rocce da scavo. L'ambito di applicazione di tale Regolamento, in particolare, è

delimitato dall'art. 3, il quale ricomprende l'intera gestione delle rocce e delle terre da scavo, senza differenziare in alcun modo la disciplina secondo i quantitativi volumetrici gestiti da ogni singolo cantiere:

In secondo luogo, secondo la Corte la delibera annullata avrebbe leso anche l'art. 118, comma 1, Cost., in quanto l'art. 266, comma 7, Codice dell'Ambiente, riserva espressamente allo Stato la facoltà di fornire una disciplina semplificativa con riguardo alle procedure relative ai materiali, ivi incluse le terre e le rocce da scavo, provenienti da cantieri di piccole dimensioni e la cui produzione non superi i seimila metri cubi di materiale. Non avrebbe alcun rilievo, inoltre, che all'epoca il legislatore statale non avesse ancora provveduto ad emanare il regolamento ai sensi dell'art. 266, comma 7, Codice dell'Ambiente.

Infatti la Corte – coerentemente con una serie di precedenti nel medesimo senso¹ – ha riaffermato il proprio oramai consolidato indirizzo secondo cui va radicalmente escluso che residui una competenza in materia in capo alle Regioni e delle Province Autonome in materia, neppure in via suppletiva del legislatore statale o in via cedevole rispetto a sopravvenienze normative statali.

D'altro canto è oramai un orientamento consolidato del giudice delle leggi, al fine del persistere dell'interesse alla decisione dei conflitti di attribuzione, non dare rilevanza alcuna alle sopravvenienze di fatto, finanche l'esaurimento degli effetti dell'atto impugnato².

La delibera annullata, inoltre, nelle more del procedimento che ha condotto alla sentenza in commento, è stata superata dalla disciplina semplificata introdotta dal legislatore statale con l'art. 41 *bis* del D.L. 21 giugno 2013, n. 69, "Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia", convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98, che ha previsto che i materiali da scavo, anziché essere gestiti come rifiuti, siano soggetti al regime dei sottoprodotti di cui all'art. 184 *bis* del Codice dell'Ambiente, purché siano rispettate determinate condizioni.

Anche l'art. 184 *bis* del Codice dell'Ambiente, relativo al trattamento dei sottoprodotti e a cui il sopravvenuto art. 41 *bis* del D.L. n. 69 del 2013 ha ricondotto il regime delle terre e delle rocce da scavo, conferma quanto affermato dalla Consulta – oltre che nella sentenza in commento – anche in precedenti pronunce, prevenendo una riserva a favore del legislatore statale. Secondo tale disposizione, infatti, solo un decreto ministeriale può indicare i criteri qualitativi o quantitativi da

¹ Cfr. la sentenza del 2 aprile 2014, n. 70; cfr., altresì, la sentenza dell'11 dicembre 2013, n. 300, che ha dichiarato incostituzionale, in particolare, una più risalente disposizione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia sulla disciplina delle attività estrattive, dettata – al pari della delibera annullata – ai fini della semplificazione amministrativa delle procedure relative alle terre e rocce da scavo provenienti da cantieri di piccole dimensioni, in quanto, sia pur nei circoscritti limiti temporali di vigenza, aveva inciso, comunque, in un ambito riservato alla potestà legislativa esclusiva statale. In tale vicenda, la disposizione aveva carattere dichiaratamente suppletivo e temporaneo, ponendosi come norma "ponte" destinata ad operare solo nelle more dell'adozione di una regolamentazione statale della materia.

² Cfr., *ex plurimis*, Corte Costituzionale n. 9/2013; Corte Costituzionale n. 328/2010; Corte Costituzionale n. 222/2006; Corte Costituzionale n. 287/2005; Corte Costituzionale n. 263/2005; Corte Costituzionale n. 289/1993.

soddisfare affinché specifiche tipologie di sostanze o oggetti siano considerati sottoprodotti e non rifiuti.

In conclusione la sentenza in commento non si discosta dai precedenti in materia. Non sfugge, però, che recentemente più volte la Consulta si sia dovuta occupare di conflitti di attribuzione sorti a causa di interventi legislativi in violazione degli artt. 117, comma 2 e 118, comma 1, Cost., della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia e della Provincia autonoma di Trento che, come nel caso della delibera della Regione Veneto annullata, avevano ad oggetto semplificazioni amministrative nelle procedure di gestione delle rocce e terre da scavo nei c.d. “piccoli cantieri”, ambito nel quale il legislatore statale si è fatto lungamente attendere e, nel quale – fermo restando le sempre più pressanti esigenze di riordino integrale della disciplina delle terre e rocce da scavo – le incertezze sono ancora numerose e le necessità di riordino integrale della materia sono sempre più pressanti.

Non essendo questa la sede per una esaustiva disamina del quadro normativo in materia di terre e rocce da scavo³, ci limiteremo ad osservare che le speranze di un riordino e di una semplificazione della materia – cui la delibera annullata ha provato a porre temporaneamente rimedio – si sono riaccese, da ultimo, con il D.L. del 12 settembre 2014, n. 133 (cd. “*Sblocca Italia*”), convertito, con modificazioni, dalla legge dell’11 novembre 2014, n. 164.

L’art. 8 dello Sblocca Italia, in primo luogo, disciplina nuove modalità per la caratterizzazione, lo scavo e la gestione dei terreni contaminati all’interno di siti contaminati. Delimita in modo più preciso, inoltre, i contenuti del futuro decreto che dovrà occuparsi delle tecniche per le operazioni di cui al già citato D.M. 1° febbraio 2013. Infine, ed è questa la novità che era più attesa, rimanda ad un successivo decreto (che avrebbe dovuto essere emanato entro il 12 dicembre 2014, vale a dire entro 90 giorni dall’entrata in vigore della legge di conversione) per l’introduzione di nuove disposizioni di riordino e semplificazione della materia secondo alcuni principi e criteri direttivi che, purtroppo, sembrerebbero poco incisivi per quanto riguarda i c.d. “piccoli cantieri”.

Si veda, ad esempio, il principio di razionalizzazione e semplificazione nei piccoli cantieri che varrebbe limitatamente a interventi di costruzione e manutenzione di reti e infrastrutture, con esclusione di altri interventi di scavo, anche di piccole dimensioni. Tale semplificazione dovrebbe essere applicata solo in caso di riutilizzo *in situ* dei materiali da scavo, come d’altro canto già previsto per tutti i cantieri dall’art. 185, comma 1, lett. c) del Codice dell’Ambiente.

SILVIA BEGGIATO

³ Come noto, la disciplina attualmente applicabile si compone delle seguenti disposizioni: *i*) artt. 184 *bis* e 266, comma 7, Codice dell’Ambiente, contenenti, rispettivamente, la nozione di sottoprodotto e l’introduzione di semplificazioni per i c.d. “piccoli cantieri”; *ii*) regolamento per il riutilizzo di cui al D.M. n. 161/2012, adottato ai sensi dell’art. 184-*ter* del Codice dell’Ambiente; *iii*) disciplina speciale di cui all’art. 41 *bis* del D.L. 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98; *iv*) disciplina speciale in deroga prevista per le zone terremotate dell’Emilia, di cui alla L. n. 213/2012; *v*) D.M. 5 febbraio 1998 per il recupero in procedura semplificata; *vi*) D.M. 1° febbraio 2013 contenente la disciplina delle specifiche tecniche per la posa di infrastrutture digitali nelle infrastrutture stradali.

* * *

CORTE DI CASSAZIONE PENALE, Sez. III – 23 marzo 2015, n. 12034 – Pres. Squassoni, Rel. Ramacci, P.M. Izzo (diff.); ric. N.P.B. e P.B.

Rifiuti – Nozioni di discarica e di gestione di rifiuti – Dato temporale quale criterio discreto.

Rifiuti – Nozione di discarica – Nozione di smaltimento – Sfruttamento rifiuti a scopo di profitto – Criterio discreto.

Il dato temporale distingue la discarica dalle altre attività di gestione dei rifiuti.

La differenza con la nozione di smaltimento sta nel fatto che, pur avendo in comune talune operazioni (quali il conferimento dei materiali e il loro deposito) nello smaltimento i rifiuti vengono interamente sfruttati a scopo di profitto con specifiche modalità (cernita, trasformazione, utilizzo e riciclo previo recupero), nella discarica, invece, i beni non ricevono alcun trattamento ulteriore e vengono abbandonati a tempo indeterminato, mediante deposito e ammasso. Anche la differenza con il mero abbandono è stata individuata evidenziando la natura occasionale e discontinua di tale attività rispetto a quella abituale e organizzata di discarica.

Criteri discretivi tra discarica, gestione e smaltimento di rifiuti, secondo la Suprema Corte.

Con questa decisione la Suprema Corte torna a indicare quelli che sarebbero i criteri che distinguono, in generale, la condotta di discarica dalle altre attività di gestione di rifiuti e, più in particolare, la condotta di discarica da quella di smaltimento degli stessi. E per fare ciò ripropone testualmente (del resto il Relatore delle decisioni citate è quasi sempre lo stesso della pronuncia in commento) le conclusioni alle quali negli anni era già pervenuta in punto. Chi scrive deve ammettere che un ricorrente arresto era sfuggito al proprio occhio, spesso molto critico nei confronti delle decisioni del Supremo Collegio, e di questa negligenza chiede scusa. Nel leggere la decisione *de qua*, infatti, inizialmente ci siamo stupiti dell'affermazione, che poi abbiamo verificato essere, invece e appunto, ricorrente, per la quale “la differenza [tra la nozione di discarica e] la nozione di smaltimento starebbe nel fatto che, pur avendo in comune talune operazioni (quali il conferimento dei materiali e il loro deposito) nello smaltimento i rifiuti vengono interamente sfruttati a scopo di profitto con specifiche modalità (cernita, trasformazione, utilizzo e riciclo previo recupero), nella discarica, invece, i beni non ricevono alcun trattamento ulteriore e vengono abbandonati a tempo indeterminato, mediante deposito e ammasso”. A nostro avviso, l'affermazione per la quale lo smaltimento si distinguerebbe dalla discarica in quanto esso sarebbe connotato dallo sfruttamento integrale dei rifiuti a scopo di profitto, suona un po' stonata, o quanto meno poco giustificata. Premesso che nella Parte IV del D.Lgs. n. 152/2006 contenente “Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati”, tra le tantissime definizioni proposte, manca quella di discarica e solo “un fugace cenno si rinviene

nell'Allegato B [...] punto D1, ove tra le operazioni di smaltimento compare 'deposito sul suolo o nel suolo (ad esempio discarica)', senza specificazioni relative a dimensioni, caratteristiche, durata temporale, ecc."¹, se ordiniamo con cura le varie disposizioni del Codice dell'Ambiente che, comunque, ai fenomeni "discarica" e "smaltimento" fanno riferimento non possiamo che trarre queste conseguenze:

- secondo quanto disposto dall'Allegato B alla Parte IV, la discarica rappresenta una delle modalità con le quali può realizzarsi lo smaltimento dei rifiuti;

- *ex art.* 182, lo smaltimento costituisce la fase residuale della gestione dei rifiuti;

- *ex lett. n)* dell'art. 183, per gestione dei rifiuti si intende "la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compresi il controllo di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento, nonché le operazioni effettuate in qualità di commerciante o intermediario";

- *ex lett. z)* dell'art. 183 con "smaltimento" si intende "qualsiasi operazione diversa dal recupero anche quando l'operazione ha come conseguenza secondaria il recupero di sostanze o di energia"².

Il che sarebbe come dire:

- la discarica è una forma di smaltimento,

- il quale è una fase residuale della gestione,

- la quale si può realizzare anche con lo smaltimento che è operazione diversa dal recupero.

Difficile affermare che il legislatore ha con chiarezza delimitato il campo delle singole condotte, e la vicenda non si chiarisce più di tanto anche quando si ricorre all'art. 2, lett. g) del D.Lgs. n. 36/2003 (Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti) per il quale costituisce "discarica: [un']area adibita a smaltimento dei rifiuti mediante operazioni di deposito sul suolo o nel suolo, compresa la zona interna al luogo di produzione dei rifiuti adibita allo smaltimento dei medesimi da parte del produttore degli stessi, nonché qualsiasi area ove i rifiuti sono sottoposti a deposito temporaneo per più di un anno"³.

Da questo quadro normativo di riferimento, che, ribadiamo, definire confuso è generoso, la giurisprudenza, è cosa nota, ha tratto elementi per concludere, già vigente il D.Lgs. n. 22/1997, che "perché si abbia discarica penalmente rilevante [...] è necessario che si sia verificato: 1) l'accumulo, più o meno sistematico, ma comunque ripetuto e non occasionale di rifiuti in un'area determinata; 2) l'eterogeneità dell'ammasso dei materiali e la definitività del loro abbandono; 3) il degrado,

¹ Cfr. C. RUGA RIVA, *Rifiuti*, in M. PELLISSERO (a cura di), *Reati contro l'ambiente e il territorio*, in F. PALAZZO, C.E. PALIERO (a cura di), *Trattato teorico pratico di diritto penale*, vol. XI, Torino, 2013, p. 97.

² La definizione è completata dalla precisazione per la quale "L'Allegato B alla parte IV del presente decreto riporta un elenco non esaustivo delle operazioni di smaltimento".

³ La disposizione continua con l'affermazione per la quale "Sono esclusi da tale definizione gli impianti in cui i rifiuti sono scaricati al fine di essere preparati per il successivo trasporto in un impianto di recupero, trattamento o smaltimento, e lo stoccaggio di rifiuti in attesa di recupero o trattamento per un periodo inferiore a tre anni come norma generale, o lo stoccaggio di rifiuti in attesa di smaltimento per un periodo inferiore ad un anno".

quanto meno tendenziale, dello stato dei luoghi per effetto della presenza dei materiali in questione”⁴. Ancora di recente, poi, la Corte ha precisato che “ciò che caratterizza le diverse fattispecie dell’abbandono, della illecita gestione e della discarica abusiva è la volontà dell’agente rispetto alla successiva destinazione dei rifiuti; [e che] la volontà che sottende all’abbandono è sostanzialmente diretta a disfarsi ed a disinteressarsi completamente della cosa, mentre quella relativa alla raccolta è diretta a conservare i materiali per poter poi compiere sugli stessi una attività successiva, sia di riutilizzo o di smaltimento”⁵.

Oggi, inoltre, dobbiamo anche tener conto di quanto disposto dal recentissimo D.L. n. 92/2015⁶ a seguito della cui entrata in vigore non solo la nozione di “raccolta” di cui all’art. 183, lett. o) è stata modificata aggiungendo le parole di seguito sottolineate e, quindi, risulta integrata «il prelievo dei rifiuti, compresi la cernita preliminare e il deposito preliminare alla raccolta, ivi compresa la gestione dei centri di raccolta di cui alla lettera “mm”, ai fini del loro trasporto in un impianto di trattamento», ma, e soprattutto per quanto di nostro interesse in questa sede, la nozione di “deposito temporaneo” risulta al momento così formulata: «il raggruppamento dei rifiuti e il deposito preliminare alla raccolta ai fini del trasporto di detti rifiuti in un impianto di trattamento, effettuati, prima della raccolta, nel luogo in cui gli stessi sono prodotti, da intendersi quale l’intera area in cui si svolge l’attività che ha determinato la produzione dei rifiuti [...]».

Da quanto precede, comunque, non riusciamo a trarre argomenti a supporto dell’affermazione per la quale lo smaltimento dei rifiuti sarebbe attività connotata dalla finalità di “interamente sfrutta[rli] a scopo di profitto”, quasi che quella di discarica sia attività priva di fini di profitto, tanto più quando completamente clandestina, e la stessa non costituisca una delle modalità nella quale può realizzarsi detto smaltimento dei rifiuti. E anche l’impiego dell’avverbio “interamente” non ci pare né utile, né funzionale a una maggior chiarezza definitoria: se infatti una parte, seppur minima, dei suddetti rifiuti non fosse, nelle intenzioni dell’agente, destinata a uno sfruttamento a scopo di profitto, dovremmo ritenere che quella condotta di smaltimento qualora non autorizzata, non integrerebbe la fattispecie?

Inoltre, non siamo del tutto convinti della correttezza della lapidaria affermazione del Supremo Collegio, per il quale “nello smaltimento i rifiuti vengono interamente sfruttati a scopo di profitto con specifiche modalità (cernita, trasformazione, utilizzo e riciclo previo recupero)”, sol che si consideri che, come già anticipato, *ex* lett. z) dell’art. 183, con l’espressione “smaltimento” si intende “qualsiasi operazione diversa dal recupero anche quando l’operazione ha come conseguenza secondaria il recupero di sostanze o di energia” e si tenga anche conto di quanto affermato nel punto D1 dell’Allegato B che individua, siamo obbligato a ripeterlo per l’ennesima volta, nella discarica una forma di smaltimento dei rifiuti. Poichè nel più sta il meno, non riusciamo a capacitarci della affermazione.

⁴ In questi termini Corte Cass., Sez. III, 17 giugno 2004, n. 27296.

⁵ Così Corte Cass., Sez. III, 29 novembre 2013, n. 47501.

⁶ Cfr. D.L. 4 luglio 2015, n. 92, recante “Misure urgenti in materia di rifiuti e di autorizzazione integrata ambientale, nonché per l’esercizio dell’attività di impresa di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale”.

Ma ancora più perplessi lascia l'altra, altrettanto lapidaria, affermazione del Supremo Collegio che immediatamente precede quella ora esaminata e per la quale, comunque dovremmo dire, sarebbe "il dato temporale [a] distingue[re] la discarica da altre attività di gestione dei rifiuti".

Orbene, posto che se per gestione dei rifiuti, come abbiamo già rammentato, si deve intendere "la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti... .", pare indubbio che non possano sorgere equivoci circa i criteri utili a distinguere una attività di discarica da quella di raccolta, o di trasporto o di recupero, mentre problemi potrebbero esserci, e spesso nella pratica si riscontrano, per distinguere tra deposito/abbandono, incontrollato o meno, di rifiuti e discarica. E chi scrive, ma non solo chi scrive⁷, ritiene comunque che l'invocato, dal Supremo Collegio, dato temporale di cui al citato art. 2 del D.Lgs. n. 36/2003, rappresenti solo uno dei criteri utili a riconoscere in una attività di accumulo di rifiuti una condotta di discarica, e lo stesso assume valore discretivo in quanto "mentre [...] il deposito rappresenta generalmente una fase intermedia tra la produzione del rifiuto ed una successiva eliminazione o movimentazione, la discarica presenta caratteri di definitività"⁸. E la *ratio* dell'introduzione di questo preciso dato temporale da parte del legislatore del 2003 può agevolmente essere individuata nella volontà di arginare quella tendenza "defensionale" degli autori di depositi/discariche di rifiuti a sostenere che praticamente sempre anche se lontana e sullo sfondo poteva dirsi presente una intenzione di movimentazione/eliminazione di quei rifiuti. Ma si badi, detto preciso dato temporale va considerato sempre, e a nostro avviso anche soltanto, insieme agli altri criteri elaborati dalla giurisprudenza⁹, che nel tempo hanno consentito e consentono di distinguere la discarica dal deposito.

Nella sentenza in commento, nella quale, probabilmente, la necessità di motivare in maniera rapida ha un po' tradito l'effettivo pensiero estensore, l'affermazione invero eccessivamente *tranchante* sul dato temporale preoccupa non solo noi¹⁰ in

⁷ Cfr. B. BERNASCONI, *Sub art. 256, comma 3*, in F. GIUNTA (a cura di), *Codice commentato dei reati e degli illeciti ambientali*, Padova, 2007, p. 276.

⁸ Così B. BERNASCONI, *op. loc. cit.*

⁹ Cfr. Corte Cass., Sez. III, 9 aprile 2013, n. 16183 che rammenta come si configura "una discarica abusiva, quando l'abbandono è reiterato nel tempo e rilevante in termini spaziali e quantitativi" v., inoltre, conformi, Corte Cass., Sez. III, 23 aprile 2010, n. 15680; Corte Cass., Sez. III, 30 dicembre 2009, n. 49911; Corte Cass., Sez. III, 11 maggio 2009, n. 19883; Corte Cass., Sez. III, 29 gennaio 2009, n. 9849; Corte Cass., Sez. III, 23 giugno 2007, n. 24718; Corte Cass., Sez. III, 30 novembre 2006, n. 39544; Corte Cass., Sez. III, 17 giugno 2004, n. 27296; Corte Cass., Sez. III, 20 febbraio 2002, n. 6796.

¹⁰ Cfr. le osservazioni di SAIA in calce alla massima della sentenza in commento in *www.focusambiente.it*. Non abbiamo dimenticato, infatti, che appena pubblicato il D.Lgs. n. 36/2003 i Supremi giudici erano arrivati a affermare che "il D.Lgs. n. 36 del 2003 ha chiarito, in parte, detti concetti, stabilendo attraverso la nozione di discarica (art. 2 lett. g) D.Lgs. ult. cit.) un limite temporale, prima inesistente, sicché, qualora un deposito temporaneo con tutti i requisiti richiesti, superi un anno non viene più qualificato come deposito incontrollato, ma come discarica, mentre, se non si è in presenza di un deposito temporaneo, perché effettuato dopo la raccolta o non nel luogo di produzione, qualora sia autorizzato, deve essere considerato stoccaggio, che deve essere distinto se finalizzato allo smaltimento oppure al recupero dei rifiuti, con l'ulteriore conseguenza che, decorso rispettivamente, un anno o tre dallo stoccaggio lo stesso deve essere considerato discarica". L'indirizzo, in questi termini, per fortuna è stato abbandonato, ma non vorremmo venisse oggi ripreso.

quanto non vorremo fornisse il destro per renderlo in buona sostanza l'unico criterio atto a distinguere le due condotte, con buona pace del consolidatissimo, e condiviso, indirizzo giurisprudenziale già richiamato. E a confermarci che questa nostra preoccupazione non è del tutto destituita di fondamento è anche un'altra affermazione dell'estensore di questa decisione, già presente in molte delle altre "sue" sentenze richiamate e da noi colpevolmente trascurate, per la quale "la discarica abusiva dovrebbe presentare tendenzialmente una o più delle seguenti caratteristiche" cui fa seguito l'elenco dei requisiti in precedenza indicati dalla giurisprudenza. A nostro avviso, infatti, è preferibile l'altra definizione di discarica abusiva, sempre fornitaci dalla III sezione, ma da Collegi diversamente composti, per la quale, "integra il reato di realizzazione di una discarica abusiva l'accumulo di rifiuti che per le loro caratteristiche (natura, quantità, eterogeneità, dislocazione sul terreno...) non risultino raccolti per ricevere nei tempi previsti una o più destinazioni conformi alla legge e comportino un degrado dell'area su cui insistono"¹¹. In altri termini, riteniamo preferibile aggiungere una precisazione alla affermazione di cui alla prima parte della massima in commento che dovrebbe quindi risultare nei termini: "non basta il dato temporale a distinguere la discarica dalle altre forme di gestione dei rifiuti".

ALBERTA LEONARDA VERGINE

¹¹ Così Corte Cass., Sez. III, 8 novembre 2008, n. 41351.

* * *

CORTE DI CASSAZIONE PENALE, Sez. III – 16 gennaio 2015, n. 1985 – Pres. Teresi, Rel. Andronio – Ric. Z. e D.

Rifiuti – Nozione – Coke da petrolio – Riutilizzo come combustibile – Principio di precauzione – Condizioni – Art. 293, D.Lgs. n. 152/2006 – Art. 184 bis, D.Lgs. n. 152/2006 – Sottoprodotto.

L'esclusione del coke da petrolio dalla nozione di rifiuto per essere commercializzato e riutilizzato come combustibile è legittima, in attuazione del principio di precauzione, solo se siano soddisfatte tutte le condizioni previste per il suo impiego come combustibile dall'art. 293 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, potendo solo in tale caso affermarsi che il suo ulteriore utilizzo sia "legale" ai sensi dell'art. 184 bis, comma 1, lett. d) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 in tema di "sottoprodotto".

Il "pet-coke" tra rifiuto e sottoprodotto.

La Suprema Corte torna sulla questione dell'applicabilità o meno della disciplina sulla gestione dei rifiuti al coke da petrolio ("pet-coke"), ossia quel composto

di carbone derivante dalla raffinazione del petrolio che, grazie al suo potere calorifico, trova impiego come combustibile in alcuni processi industriali.

Questa sua particolare caratteristica rende il pet-coke appetibile sia per chi, dal lato dell'offerta, se lo ritrova tra le diverse sostanze prodotte a seguito della raffinazione, sia per chi, dal lato della domanda, è invece alla ricerca di combustibili a basso costo. Tuttavia, trattandosi di una sostanza astrattamente qualificabile come rifiuto pericoloso, la gestione del pet-coke è meritevole di particolare attenzione, come testimoniano le pronunce della giurisprudenza che, a vario livello, si sono già occupate della materia¹.

Archiviato da tempo il tentativo operato ad un certo punto dal nostro legislatore finalizzato a escludere *tout court* il pet-coke dalla nozione di rifiuto², con tutto ciò che ne consegue in tema di non applicabilità della disciplina sulla gestione dei rifiuti di cui alla Parte IV del Codice dell'Ambiente, l'attenzione si è spostata sull'attività dell'interprete, ed in particolare della giurisprudenza, chiamata ad inquadrare la gestione del pet-coke in rapporto alla citata disciplina sui rifiuti e quindi, in ultima istanza, ad individuare gli spazi di manovra per poter escludere il pet-coke dalla nozione di rifiuto e dai relativi oneri e adempimenti.

La sentenza in commento, da questo punto di vista, è quasi esemplare.

La Suprema Corte disattende, innanzitutto, la tesi in diritto sostenuta dagli imputati (e, come si è visto, fatta propria per un certo periodo di tempo anche dal legislatore italiano), vale a dire che l'esclusione del pet-coke dal campo di applicazione della Parte Quarta del D.Lgs. n. 152/2006 opererebbe in ogni caso.

Ciò, del resto, è in linea con le statuizioni della Corte di Giustizia sul punto³, secondo la quale l'esclusione del pet-coke dalla nozione di rifiuto deve essere basata sulla contemporanea sussistenza di più requisiti da accertare caso per caso, i quali altro non sono che le condizioni elaborate negli anni dalla stessa giurisprudenza comunitaria in merito alla qualificazione dei residui di produzione (tra i quali il pet-coke) come veri e propri «sottoprodotti»⁴.

Respinta in radice un'esclusione a priori del pet-coke dalla nozione di rifiuto, la Suprema Corte, nel solco già tracciato dalla giurisprudenza e dalla normativa comunitaria, afferma in sostanza che il riutilizzo del pet-coke come combustibile al di fuori della disciplina sulla gestione dei rifiuti è possibile solo ed esclusivamente nei

¹ Cfr. Corte di Giustizia, 15 gennaio 2004, C-235/02, Saetti e Frediani, annotata in questa *Rivista*, 2004, p. 425; Corte Cass. pen, Sez. III, 10 luglio 2008 (9 maggio 2008), n. 28229, annotata in questa *Rivista*, 2009, p. 140. In dottrina si rinvia anche al contributo di A. MURATORI, *Coke da petrolio: rifiuto o combustibile?*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2002, p. 405.

² Come noto, infatti, l'art. 185 del Codice dell'Ambiente prevedeva, fino alla modifica introdotta dal correttivo del 2008, che «Non rientrano nel campo di applicazione della parte quarta del presente decreto: (...) i) il coke da petrolio utilizzato come combustibile per uso produttivo».

³ Cfr. Corte di Giustizia, 15 gennaio 2004, C-235/02, Saetti e Frediani, cit.

⁴ Condizioni nel frattempo cristallizzatesi anche in previsioni normative a seguito dell'approvazione della direttiva quadro sui rifiuti 2008/98/CE, che all'art. 5 ha introdotto per la prima volta la definizione comunitaria di «sottoprodotto». Sempre in tema di residui di produzione e sottoprodotti è utile il richiamo alla nota comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo del 21 febbraio 2007, COM(2007) 59 def., commentata anche dalle pagine di questa *Rivista*, 2008, pp. 355 e ss.

casi in cui tale riutilizzo avvenga in linea con i requisiti richiesti dalla normativa nazionale per la configurazione di tale sostanza come «sottoprodotto», ossia in presenza di tutte le condizioni elencate dall'art. 184 *bis*, comma 1, lett. a), b), c) e d) del D.Lgs. n. 152/2006⁵.

Come espressamente statuito dai giudici di legittimità anche nel caso di specie⁶, quindi, il riutilizzo del pet-coke come combustibile ad uso industriale deve essere innanzitutto «legale» ai sensi della lett. d) del comma 1 del citato art. 184 *bis*, ossia, prosegue la stessa norma, «la sostanza o l'oggetto [deve soddisfare], per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non [dovrà portare] a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana...». Nel caso del pet-coke questo significa, come correttamente ribadito dalla Cassazione, che debbono essere rispettati tutti gli *standard* di qualità che l'art. 293 del Codice dell'Ambiente impone per l'impiego del coke da petrolio come combustibile, concernenti essenzialmente la sua composizione chimica⁷.

La Suprema Corte è, invece, più sbrigativa nell'escludere la ricorrenza dei requisiti del sottoprodotto nel caso in cui il pet-coke risulti non soddisfare *ab origine* le condizioni di legge per il riutilizzo «legale» (nel senso sopra precisato), come nell'ipotesi, riscontrata nel caso sottoposto al suo esame, in cui sia presente nel pet-coke una quantità di zolfo eccedente la soglia massima consentita dall'Allegato X citato e si richieda quindi un trattamento per farlo rientrare nei limiti della soglia di utilizzabilità.

Al riguardo, occorre ricordare che, secondo la definizione di sottoprodotto nazionale (ma analoga previsione è contenuta nella definizione comunitaria di sottoprodotto di cui all'art. 5 della direttiva 2008/98/CE), occorre che «la sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale» (cfr. la lett. c) del comma 1 dell'art. 184 *bis*).

⁵ Sulla necessaria e contemporanea sussistenza di tutte le condizioni richieste dalla legge per poter essere in presenza di un sottoprodotto, cfr., tra le altre, Corte Cass. pen., Sez. III, 28 gennaio 2011, n. 10711; Corte Cass. pen., Sez. III, 11 marzo 2009, n. 10711; Corte Cass. pen., Sez. III, 19 dicembre 2008, n. 47085; Corte Cass. pen., Sez. III, 12 settembre 2008, n. 35235; T.A.R. Puglia, Sez. Lecce, 25 maggio 2012, n. 932.

⁶ Ad analoga conclusione era già giunta la stessa terza sezione della Suprema Corte nella sentenza 10 luglio 2008 (9 maggio 2008), n. 28229, in questa *Rivista*, 2009, p. 140.

⁷ Il quale, per quanto qui interessa sottolineare, prevede che «1. Negli impianti disciplinati dal titolo I e dal titolo II della parte quinta, inclusi gli impianti termici civili di potenza termica inferiore al valore di soglia, possono essere utilizzati esclusivamente i combustibili previsti per tali categorie di impianti dall'Allegato X alla Parte quinta, alle condizioni ivi previste. I materiali e le sostanze elencati nell'allegato X alla Parte quinta del presente decreto non possono essere utilizzati come combustibili ai sensi del presente titolo se costituiscono rifiuti ai sensi della parte quarta del presente decreto. È soggetta alla normativa vigente in materia di rifiuti la combustione di materiali e sostanze che non sono conformi all'allegato X alla Parte quinta del presente decreto o che comunque costituiscono rifiuti ai sensi della Parte quarta del presente decreto». Limitatamente all'impiego del pet-coke, il citato Allegato X prevede che tale materiale non possa essere impiegato come combustibile qualora abbia un contenuto di zolfo superiore al 6% (o al 3% a seconda della potenza dell'impianto di destinazione) in massa ovvero un contenuto di materiali volatili superiore al 14%.

Il Codice dell'Ambiente e la direttiva quadro sui rifiuti sembrano, quindi, in realtà lasciare aperta la strada al riutilizzo del pet-coke che non possieda *ab origine* le caratteristiche richieste dal citato art. 293, dal momento che condizione fondamentale per poter classificare come sottoprodotto e non come rifiuto il pet-coke, peraltro al pari di qualsiasi altro residuo di produzione, non è tanto il fatto che quest'ultimo venga o meno sottoposto ad un'operazione di trattamento al fine di poter essere successivamente riutilizzato come combustibile, ma che tale operazione sia necessariamente ricompresa nella «normale pratica industriale».

Occorre quindi verificare di volta in volta, anche alla luce dell'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale relativa al concetto di «normale pratica industriale»⁸, quali possano essere gli spazi di manovra per permettere il riutilizzo del pet-coke nei casi in cui si rendano necessari dei trattamenti preliminari per soddisfare i requisiti di qualità imposti dal citato art. 293 del Codice dell'Ambiente.

Un'ultima annotazione deve essere fatta in chiusura di commento in merito a uno dei due ulteriori requisiti imposti dall'art. 184 *bis* del Codice dell'Ambiente e del quale la Suprema Corte non si è occupata, avendo già escluso, nel caso di specie, la qualificazione del pet-coke come sottoprodotto sulla base dell'assenza delle condizioni sopra esaminate.

Infatti, mentre sulla lett. a) del citato art. 184 *bis*: *nulla questio*, essendo facile provare che il pet-coke «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», più delicata è invece la valutazione in merito alla «certezza» che, ai sensi della successiva lett. b), deve caratterizzare l'impiego del pet-coke in un successivo processo di produzione o di utilizzazione⁹.

Al riguardo, si osserva come entrambe le definizioni di sottoprodotto (nazionale e comunitaria) non offrano spunti utili a chiarire i connotati della «certezza»

⁸ Cfr. D. ROTTGEN, *Fresato d'asfalto: sottoprodotto o rifiuto? (nota a Cons. Stato n. 4151/2013)*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2013, p. 993; G. GAVAGNIN, *La "normale pratica industriale" nell'interpretazione della cassazione: chiarezza non ancora fatta*, in questa *Rivista*, 2012, p. 746; V. ROSOLEN, *Normale pratica industriale: i chiarimenti della Cassazione*, in *Ambiente e sicurezza*, 2012, f. 12, p. 94; V. PAONE, *Sottoprodotti: una parola chiara dalla Cassazione*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2012, p. 911; A. MURATORI, *Sottoprodotti: la Suprema Corte in difesa del sistema Tolemaico? (nota a Corte Cass. n. 17453/2012)*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2012, p. 605; S. MAGLIA, *Normale pratica industriale: la contraddittorietà e pericolosa interpretazione della Cassazione (nota a Corte Cass. n. 17453/2012)*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2012, p. 611; L. PRATI, *I sottoprodotti dopo il recepimento della direttiva 2008/98/CE*, in questa *Rivista*, 2011, p. 549; V. PAONE, *I sottoprodotti e la normale pratica industriale: una questione spinosa (nota a Corte Cass. pen. n. 16727/2011)*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2011, p. 909; S. MAGLIA e M.A. LABARILE, *Considerazioni in tema di sottoprodotto alla luce della giurisprudenza*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2011, p. 822; M.V. BALOSI, *La nozione di sottoprodotto dopo il IV Correttivo (nota a Corte Cass. pen. n. 44401/2010)*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2011, p. 337; R. TUMBILOLO, *La Corte di Cassazione si pronuncia sulla nozione di sottoprodotto, trattamento e normale pratica industriale*, in www.ambientediritto.it; P. GIAMPIETRO, *I trattamenti del sottoprodotto e la "normale pratica industriale"*, in www.lexambiente.it; L. PRATI, *Sottoprodotto e "normale pratica industriale": necessità di una interpretazione che tenga conto della finalità della norma*, in www.lexambiente.it.

⁹ Essendo infatti necessario, e quindi da provare in caso di contestazione da parte delle autorità, che sia «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».

del riutilizzo, soccorrendo in aiuto dell'interprete la comunicazione della Commissione UE del 2007 (già citata) e l'elaborazione giurisprudenziale.

La Commissione UE, nella sua nota comunicazione, compie tre importanti precisazioni¹⁰ valevoli anche nel caso in cui il residuo di produzione sia costituito da pet-coke.

Innanzitutto, un residuo di produzione che sia stato sempre trattato come rifiuto ben può essere successivamente considerato un sottoprodotto ove lo stesso risulti avere un'utilità (e, occorre aggiungere ora, sempre che siano soddisfatte le altre condizioni normativamente previste per la sua qualificazione come sottoprodotto). Ne consegue che un'eventuale conversione del pet-coke da sempre trattato come rifiuto non ne inficia la "certezza" del suo riutilizzo.

A conclusioni diverse, invece, ossia nel senso della sua incidenza rispetto alla "certezza" del riutilizzo, perviene la Commissione con riferimento al dato temporale caratterizzante la gestione del residuo. In particolare, sempre secondo la Commissione, qualora in caso di controllo vengano individuate ingenti quantità di residui di produzione giacenti da tempo senza che ne sia fatto alcun utilizzo, l'autorità competente deve essere indotta a classificarli come rifiuti, a meno che non raccolga indizi sufficienti atti a garantire il riutilizzo del materiale in questione, tra cui «l'esistenza di contratti a lungo termine tra il detentore del materiale e gli utilizzatori successivi» (così, il punto 3.3.1 della citata comunicazione). Ciò è in linea con quanto affermato anche dalla giurisprudenza, laddove, da un lato, la Suprema Corte ha statuito che "non è prescritta una necessaria contestualità tra produzione e riutilizzo del sottoprodotto, ma viene imposto all'interessato l'onere di fornire la prova che un determinato materiale sia destinato con certezza, e non come mera eventualità, ad un utilizzo ulteriore"¹¹; dall'altro, secondo la Corte di Giustizia UE, se per il riutilizzo «occorrono operazioni di deposito che possono avere una certa durata e quindi rappresentare un onere per il detentore, nonché essere potenzialmente fonte di quei danni per l'ambiente che la direttiva mira specificamente a limitare, esso non può essere definito certo (...), cosicché la sostanza di cui trattasi deve essere considerata in linea di principio un rifiuto"¹².

Infine, ma non meno rilevante, l'ultimo elemento preso in considerazione dalla Commissione ai fini che qui interessano è il necessario riutilizzo «integrale» dei residui, non potendosi qualificare gli stessi come sottoprodotti ove si verifichi la situazione in cui solo una parte venga riutilizzata, mentre un'altra parte venga avviata a smaltimento.

Questo è sicuramente l'aspetto più delicato, per ragioni di carattere sia logico che giuridico, anche in relazione al riutilizzo del pet-coke.

Sotto il primo profilo, infatti, ben potrebbe accadere che il produttore del residuo non sia in grado, anche solo momentaneamente e per contingenze di mer-

¹⁰ Sulla quali, per maggiori dettagli, si rinvia a E. POMINI, *Rifiuti, residui di produzione e sottoprodotti alla luce delle linee guida elaborate dalla commissione CE: si attenua il divario con la legislazione italiana?*, in questa *Rivista*, 2008, p. 355.

¹¹ Cfr. Corte Cass. pen., Sez. III, 7 novembre 2008, n. 41836.

¹² Corte di Giustizia, Sez. III, 18 dicembre 2007, C-194/05, *Commissione c. Italia*. Cfr., nello stesso senso, Corte Cass. pen., Sez. III, 28 novembre 2007, n. 44295.

cato, di reimpiegare tutto il quantitativo prodotto, ma questo non sembra giustificare – integrando un’inefficienza sotto il profilo ambientale – la necessità di dover avviare a smaltimento una sostanza che avrebbe comunque, se pur in parte, un reimpiego con conseguente riduzione dell’impatto ambientale.

Anche sotto il profilo giuridico, in realtà, la parificazione effettuata dalla Commissione tra “certezza” e “integralità” del riutilizzo non convince appieno, ponendosi in contrasto con l’apertura che, sotto questo stesso profilo, ha invece caratterizzato il pensiero della Corte di Giustizia (cfr. i punti 26 e ss. della sentenza *Avesta Polarit Chrome* del 2003¹³), peraltro fatto poi proprio anche dai legislatori comunitario e italiano, che, come già rilevato, non hanno contemplato, nelle attuali e rispettive definizioni di sottoprodotto, il requisito del riutilizzo “integrale”. Per quanto riguarda l’ordinamento italiano l’omissione sembra particolarmente significativa, in quanto fa seguito ad una precedente formulazione della norma che, invece, prevedeva espressamente come *conditio sine qua non* che il riutilizzo fosse, appunto, integrale¹⁴.

EMANUELE POMINI

¹³ Corte di Giustizia, 11 settembre 2003, C-114/01, *Avesta Polarit Chrome*, in questa *Rivista*, 2003, p. 995, con nota di L. BUTTI.

¹⁴ Cfr. la lett. p) dell’art. 183, come modificata dall’art. 2, comma 20 del D.Lgs. n. 4/2008 (c.d. secondo correttivo del T.U. ambiente).

* * *

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI – 4 giugno 2015, n. 2751 – Pres. Baccharini, Est. Meschino, – P.R.O. srl (avv.ti Iannone, Russo e Sandulli) c. Ministero dei Beni e delle Attività Culturali (avv. Stato) e altri.

Beni culturali e ambientali – Paesaggio – Autorizzazione paesaggistica – Parere della Soprintendenza – Stato dei luoghi – Rileva quello presente al momento del vincolo e non quello risultante dal ripristino di situazioni precedenti.

Nel caso di vincolo paesaggistico interessante un’area urbana vasta è illegittimo, in quanto carente di adeguata motivazione, il parere favorevole reso dalla Soprintendenza che si basi sul rilievo che l’intervento ripristina una condizione dell’immobile preesistente al vincolo ed anche fedele al passato, dovendosi avere invece riguardo allo stato dei luoghi quale assunto al momento dell’adozione nell’interazione consolidata in atto tra il paesaggio e l’intervento dell’uomo.

I provvedimenti di gestione del vincolo paesaggistico al vaglio del giudice amministrativo: sindacato debole o forte?

La decisione in esame ha riguardato le modifiche alla facciata di un palazzo prospiciente il lungomare di Napoli, collocato tra le Vie Nazario Sauro, Generale

Giordano Orsini, Palepoli e Marino Turchi. Edificio novecentesco con alcune aperture che nel corso del tempo erano state modificate da porte in finestre e che l'attuale proprietario intendeva ripristinare nella loro funzione originaria. L'immobile ricade in zona urbanistica A (insediamenti di interesse storico) e nell'ambito del vincolo paesaggistico apposto con D.M. 21 febbraio 1977 il quale riconosce il notevole interesse pubblico, in quanto bellezza panoramica, dell'intera passeggiata sul lungomare. L'*iter* amministrativo, che nella Regione Campania prevede la competenza al rilascio dell'autorizzazione in capo al Comune, su delega della Regione, previo il parere della Soprintendenza previsto e regolato dall'art. 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio del 2004, aveva visto, in una prima fase, il rilascio di entrambi i provvedimenti in senso favorevole all'intervento, con conseguente avvio dei lavori. Poi è intervenuto un successivo pronunciamento, su sollecitazione di un terzo controinteressato, in senso contrario da parte della Soprintendenza sulla base della contestazione dell'effettiva preesistenza dei vani-porta (cui non era però seguito l'annullamento da parte del Comune dell'autorizzazione), cui era, infine, seguito un terzo pronunciamento della stessa Soprintendenza definitivamente favorevole al proprietario, sulla base di ulteriori accertamenti che giustificavano la qualificazione dell'intervento in termini di "riconfigurazione dello stato dei luoghi originario" e la correlata affermazione che l'intervento non aveva incidenza (negativa) sul contesto paesaggistico. A seguito di quest'ultimo giudizio il Comune emanava una nota nella quale dichiarava valida ed efficace l'autorizzazione a suo tempo rilasciata sulla base del primo parere dell'organo statale. A completamento del quadro fattuale, può essere utile riferire che nel contenzioso giudiziario che è seguito per iniziativa del terzo (che ha impugnato l'ultimo pronunciamento comunale e la nota della Soprintendenza che supera il parere contrario e ritiene in essere il parere favorevole) sia il T.A.R. che il giudice d'appello non avevano concesso la sospensiva (ordinanze 14 marzo 2013, n. 468 e 17 aprile 2013, n. 1394). Nella motivazione del provvedimento cautelare d'appello il diniego è così motivato: "*tenuto conto della documentazione depositata in atti, circa il preesistente stato dei luoghi e dell'attuale stato di avanzamento dei lavori*". Sempre avanti il T.A.R. la proprietà aveva impugnato il secondo parere (quello negativo) della Soprintendenza, in un giudizio che non è stato riunito all'altro e che risulta tutt'ora pendente per la decisione di primo grado come riporta la decisione in commento.

La disciplina della fattispecie è contenuta nel già richiamato art. 146 del D.Lgs. n. 42/2004. In particolare il comma 5 dispone che sull'istanza di autorizzazione paesaggistica si pronuncia la Regione, o ente delegato, dopo aver acquisito il parere vincolante del Soprintendente in relazione agli interventi da eseguire.

Nel successivo comma 7 è detto che l'Amministrazione competente, Regione o ente delegato, ricevuta l'istanza, verifica se sussistono i presupposti per l'applicazione dell'art. 149 Codice ("*Interventi non soggetti ad autorizzazione*"). Quando non ricorrano detti presupposti, la stessa Amministrazione verifica la completezza della documentazione e, entro 40 giorni dalla ricezione dell'istanza, "*effettua gli accertamenti circa la conformità dell'intervento proposto con le prescrizioni contenute nei provvedimenti di dichiarazione di interesse pubblico e nei piani paesaggistici e trasmette al soprintendente la documentazione presentata dall'interessato, accompa-*

gnandola con una relazione tecnica illustrativa nonché con una proposta di provvedimento". L'Amministrazione, a questo punto, dà comunicazione all'interessato dell'avvio del procedimento.

La funzione svolta dall'Amministrazione competente, come sopra individuata, non ha quindi natura meramente istruttoria, ma natura propositiva (detta funzione è confermata dalla previsione, di cui al comma 9 dell'art. 146 cit., che consente alla medesima Amministrazione di prescindere dal parere della Soprintendenza allorché quest'ultimo abbia lasciato decorrere il termine di sessanta giorni dalla ricezione degli atti, senza pronunciarsi).

Il Soprintendente rende il parere "*limitatamente alla compatibilità paesaggistica del progettato intervento nel suo complesso*" e, in caso di parere negativo, comunica agli interessati il preavviso di rigetto ex art. 10 *bis* L. n. 241/1990. L'Amministrazione competente, ricevuto il parere, "*provvede in conformità*", come espressamente disposto dal comma 8.

Un attento esame del dato normativo e dei rapporti che la norma pone tra i due livelli di amministrazione coinvolti è utile anche a bilanciare gli oneri di motivazione. Infatti se è vero che ci si trova di fronte ad una situazione di "*tipo codecisionale*"¹, per usare l'espressione utilizzata dalla sentenza in esame, è altrettanto vero che quando l'autorità statale nel rendere il parere intende aderire alla "proposta di provvedimento" formulata dall'Ente locale e corredata dalla relazione tecnica illustrativa, appare non contestabile che l'onere motivazionale del parere possa essere reso attraverso un giudizio di attendibilità (e quindi di condivisione) delle risultanze di quel documento istruttorio. Così come pare ragionevole che l'onere motivazionale possa essere considerato più o meno intenso in ragione della tipologia e della consistenza dell'intervento, in rapporto alla natura del bene protetto e dei contenuti del vincolo.

Le questioni principali affrontate dalla sentenza riguardano, in primo luogo, l'effetto sulla già rilasciata autorizzazione della modifica del parere della Soprintendenza e, in secondo luogo, il livello di sindacabilità in sede di giudizio amministrativo del provvedimento di gestione del vincolo paesaggistico.

Sul primo tema, che ha un evidente riflesso di ordine processuale relativamente alla tempestività dell'azione, il Consiglio di Stato in questa occasione si è espresso in termini di "inefficacia" dell'autorizzazione paesaggistica. Il che desta più di una perplessità dovendosi al più qualificare il provvedimento finale come affetto da invalidità derivata e come tale rimuovibile solo nell'ambito di un procedimento di autotutela sussistendone tutti i presupposti di legge e valutando adeguatamente anche l'affidamento del privato interessato.

L'ulteriore questione della compatibilità di un intervento edilizio con la tutela paesaggistica della zona, nel quale è inserito l'immobile interessato dai lavori, è indubbio che metta in gioco una competenza tecnico-scientifica, competenza che si è tradizionalmente ritenuta riservata all'Amministrazione di settore² e nel con-

¹ Sui rapporti tra i due livelli di amministrazione cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 14 dicembre 2001, n. 9; Sez. VI, 25 febbraio 2013, n. 1129.

² Sul tema v. A. TRAVI, *Il giudice amministrativo e le questioni tecnico-scientifiche: formule nuove e*

tempo è espressione di una discrezionalità sempre definita di tipo “tecnico”, sulla quale il sindacato del giudice è stato prevalentemente qualificato di tipo “debole”³. La tematica peraltro di questo limite è comune ad una serie diversificata di settori, tra i quali i principali sono quelli in cui operano Autorità indipendenti che si assumono maggiormente in grado – e con maggior grado di autonomia – di detenere competenze tecniche in settori complessi, come quelli del credito e della concorrenza.

La tesi al momento prevalente in giurisprudenza è attestata a non consentire, in questi campi, un sindacato “forte”⁴, mentre la dottrina sembra orientata⁵ ad una maggiore apertura verso la sindacabilità piena, e ciò anche sulla base delle indicazioni offerte dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani in materia di *full jurisdiction* e, in particolare, di accesso al fatto da parte del giudice.

Nel caso in esame, l'estensore della decisione ha ritenuto condivisibili le valutazioni del primo giudice sulla carenza di motivazione dell'ultimo parere della Soprintendenza, ma quasi fornendo una *excusatio non petita* si è premurato di far precedere la valutazione sulla fondatezza del giudizio, di compatibilità paesaggistica, dall'affermazione che non si tratterebbe di rilievi rivolti al merito del parere reso, ma alla sua difformità dalla funzione propria.

Tale funzione viene identificata nello stesso presupposto del vincolo, cioè la salvaguardia del contesto tutelato, come in sostanza “fotografato” al momento in cui il vincolo stesso è sorto. Non avendo rinvenuto – o avendo ritenuto di non rinvenire – una valutazione sull'assenza di incidenza dell'intervento sul contesto paesaggistico a quel momento, si è quindi concluso per la sussistenza del vizio di carenza

vecchie soluzioni, in *Dir. Pubbl.*, 2004, 2, pp. 439-460; dello stesso Autore, *Sindacato debole e giudice deferente: una giustizia amministrativa?* in *Gior. Dir. Amm.*, 2006, 3, pp. 304-314.

³ Di recente il T.A.R. Trieste, Sez. I, con la sentenza n. 56 del 9 febbraio 2015 si è così espresso: “Il parere reso dalla Soprintendenza ai sensi dell'art. 146 D.Lgs. n. 42 del 2004 è atto di esercizio di discrezionalità tecnica e il sindacato del giudice amministrativo è di necessità debole, limitato cioè alla verifica della sussistenza di vizi sintomatici dell'eccesso di potere, quali la carenza di istruttoria e il travisamento dei fatti, l'illogicità e l'incongruenza delle valutazioni espresse”. Conf. T.A.R. Lecce, Sez. I, 28 aprile 2010, n. 1038; in precedenza Cons. Stato, Sez. VI, 6 settembre 2002, n. 4566 ed ivi riferimenti ai precedenti giurisprudenziali conformi.

⁴ Questa la posizione espressa dal Cons. Stato, Sez. V, nella sentenza 17 ottobre 2013, n. 5043 nella quale è venuto all'esame l'accoglimento parziale della richiesta di ampliamento di un parco eolico in ragione dell'esigenza di tutelare in alcune aree la presenza dell'orso marsicano: “Un vaglio intrinseco sui provvedimenti amministrativi espressione di discrezionalità tecnica è possibile solo quando le valutazioni tecniche appaiano inattendibili a un controllo di ragionevolezza, coerenza tecnica e accettabilità, in base alle conoscenze attuali, della determinazione amministrativa, teso ad accertarne l'attendibilità (Cons. Stato, Sez. VI, 12 giugno 2008, n. 2902); e la sindacabilità, da parte del giudice amministrativo, della discrezionalità tecnica esercitata dall'Amministrazione può essere limitata al controllo dell'iter logico seguito, ove ciò appaia sufficiente per valutare la legittimità del provvedimento impugnato e non emergano elementi tali da giustificare una ripetizione, secondo la tecnica del sindacato intrinseco, delle indagini specialistiche, giacché esula dai compiti del giudice il riesame delle autonome valutazioni dell'interesse pubblico, effettuate dalla P.A. (Cons. Stato, Sez. V, 11 agosto 2010, n. 5638)”.

“Nella fattispecie ... le valutazioni di discrezionalità tecnica che hanno suggerito all'Amministrazione di limitare il proprio nulla osta risultano prive di irragionevolezza, incoerenza, inattendibilità, sicché la richiesta indagine intrinseca sull'opzione contestata non appare consentita”.

di motivazione. È difficile condividere l'assunto che in questo modo ci si sarebbe mantenuti nell'ambito di un giudizio estrinseco, essendo abbastanza palese che il giudice abbia, in sostanza, operato una sostituzione della propria valutazione sulla rilevanza dell'intervento rispetto al contenuto del vincolo e alle sue finalità rispetto a quella formulata dall'Amministrazione.

Il che di per sé non deve meravigliare più di tanto, avendo da tempo la dottrina avvertito, senza svolgere critiche, che l'ambito della legittimità tende continuamente ad espandersi e a comprendere settori sempre più ampi del "merito"⁶. Quello che piuttosto lascia perplessi e non convince è che davvero abbia fondamento l'assunto che il vincolo sia qualche cosa di statico e che ciò che debba avere rilievo al fine del giudizio di compatibilità sia l'incidenza dell'intervento su quanto "fotografato" al momento in cui la tutela è stata dichiarata. Il che contrasta da un lato con la dimensione dinamica del territorio e dei beni ambientali e paesaggistici che per l'effetto della tutela non cessano di mutare insieme al contesto. Dall'altro non pare davvero che lo scopo degli atti di gestione della tutela sia quello cui ha fatto riferimento la sentenza: vincolo e parere sono espressione di un medesimo obiettivo: "presidiare" la vita (e il conseguente inarrestabile mutamento) del bene e del suo contesto, mantenendone elevato o comunque salvaguardato il valore culturale, nel rispetto, peraltro, del diritto del proprietario di utilizzare il bene, diritto che andrebbe sacrificato solo nella misura strettamente necessaria.

Il che avrebbe imposto, anche in sede giudiziale, una considerazione adeguata della "taglia", cioè della effettiva consistenza, delle opere, rispetto all'edificio e rispetto al contesto, la quale era forse oggettivamente al di sotto di quanto potesse davvero incidere in senso negativo sul valore culturale dei luoghi; con un evidente riflesso sull'adeguatezza di una motivazione anche sintetica o espressa *per relationem*.

Sia consentita qualche considerazione finale sui profili processuali della vicenda. Non risulta che né in primo né in secondo grado sia stata posta attenzione al tema della legittimazione e dell'interesse del terzo ricorrente: il che forse per una mancata prospettazione in primo grado da parte delle parti resistenti. Certo che la macchina della giustizia amministrativa, con i problemi di funzionalità che conosciamo, è stata messa in campo con tutta la sua articolata complessità (due gradi di giudizio cautelari e due di merito, i secondi dei quali avanti ad una giurisdizione superiore) da un soggetto che nulla ha dovuto dimostrare in ordine all'incidenza negativa dell'intervento contestato, oggetto dei provvedimenti impugnati, sulla sua sfera di interessi giuridicamente tutelati. Qui le soluzioni potrebbero essere di due tipi: o riconoscere che questa complessità possiamo permettercela solo per una parte, più significativa e socialmente rilevante, delle controversie, semplificando il

⁵ Da ultimo G. SIGISMONDI, *Il sindacato sulle valutazioni tecniche nella pratica delle Corti*, in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, 2015, 2, pp. 705 ss.; B. GILIBERTI, *Consulenza tecnica, pienezza di sindacato e full jurisdiction*, in *Dir. Proc. amm.*, 2015, 2, pp. 745-767; sul medesimo tema M. ALLENA, *Il sindacato del giudice amministrativo sulle valutazioni tecniche complesse: orientamenti tradizionali versus obblighi internazionali*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2012, pp. 1602 ss.

⁶ Cfr. R. VILLATA, M. RAMAJOLI, *Il provvedimento amministrativo*, Torino, 2006, p. 195.

rito per tutte le altre (ad esempio con un rito monocratico con appello/reclamo al collegio). O comunque, in attesa di questa più ampia riforma, assicurare un vaglio più attento dei profili di legittimazione all'azione. Altro profilo di ordine processuale che la vicenda presenta è quello legato al possibile – e non preso in considerazione – ricorso da parte del giudice alla consulenza tecnica⁷. Una volta prospettata la questione della non attendibilità del giudizio, certamente di ordine tecnico-scientifico, di compatibilità dell'intervento con il contesto vincolato, sul punto il giudice invece di svolgere direttamente le sue considerazioni sulla portata del vincolo e sull'adeguatezza del parere, ben avrebbe potuto acquisire al processo, ai fini di un giudizio di mera attendibilità del parere stesso, le valutazioni di un esperto di paesaggio, in contraddittorio con i consulenti delle parti, riducendo in questo modo il grado di autoreferenzialità ed opinabilità, nel merito, della soluzione adottata.

UMBERTO FANTIGROSSI

⁷ È ricorso a tale strumento, per la valutazione del valore storico ed artistico di un immobile ai fini dell'apposizione del vincolo, il T.A.R. Puglia, Lecce, 19 febbraio 2003, n. 293.

* * *

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV – 16 aprile 2015, n. 1949 – Pres. Giaccardi, Est. Migliozi – Testa (avv.ti Di Mattia e Testa) c. Provincia Autonoma di Trento, Comune di Folgaria, Comune di Luserna, Comune di Lavarone (avv. ti Dalla Fior, Stella Richter e Lorenzi).

Territorio – Piano Regolatore Intercomunale – Destinazione – Consumo di suolo – Limitazione.

Le scelte urbanistiche volte a perseguire l'incremento di edificabilità per i residenti, disincentivando la realizzazione di seconde case da parte di turisti, appaiono in linea con i consolidati principi giurisprudenziali in materia di pianificazione urbanistica, rivelandosi in particolare coerenti e congrue con i criteri generali di tipo politico, economico e pianificatorio sulla base dei quali è stato impostato il procedimento di formazione ed approvazione dello strumento urbanistico costituito dal Piano Regolatore Generale Intercomunale dei Comuni di Lavarone, Folgaria e Luserna.

La pianificazione urbanistica deve tenere conto della natura del territorio comunale e delle esigenze della popolazione stabile.

Con la decisione in commento, il Consiglio di Stato ha rigettato l'appello promosso contro la sentenza con cui il Tribunale Regionale di Giustizia amministrativa del Trentino Alto Adige, Sede di Trento, aveva dichiarato la legittimità delle scelte operate dal Comune di Lavarone in tema di consumo di suolo in sede di approva-

zione del Piano Regolatore Intercomunale dei Comuni di Lavarone, Folgaria e Luserna.

La legittimità di tali scelte è stata portata all'attenzione prima del Tribunale Regionale e poi dei giudici di Palazzo Spada in quanto, secondo gli appellanti, non residenti in alcuno dei Comuni interessati dalla nuova pianificazione urbanistica, il Comune di Lavarone non avrebbe potuto imprimere una destinazione urbanistica più restrittiva sotto il profilo dell'edificabilità rispetto a quella precedentemente impressa dallo strumento urbanistico previgente all'area di loro proprietà.

In sede di approvazione del nuovo piano regolatore, infatti, il Comune aveva previsto per tali aree la sola possibilità di ampliare gli edifici esistenti, modificando la precedente destinazione impressa che vi consentiva la nuova edificazione a uso residenziale.

Questa scelta era stata operata nell'ottica di incentivare le nuove edificazioni da parte della popolazione residente e di disincentivare la realizzazione di seconde case da parte di quella non residente.

Il Consiglio di Stato afferma la legittimità di tale scelta comunale, da un lato, richiamando i più ben noti principi della giurisprudenza amministrativa in materia di pianificazione urbanistica, e, dall'altro, sostenendo l'applicabilità di un nuovo principio che timidamente inizia a essere applicato dagli Enti locali, quello della limitazione del consumo di suolo.

Dopo aver ricordato che le scelte urbanistiche soggiacciono all'obbligo di motivazione e che, rientrando nella discrezionalità dell'Ente sono censurabili unicamente sotto il profilo della abnormità, illogicità e travisamento dei fatti, i giudici di Palazzo Spada affermano che una scelta pianificatoria come quella operata dal Comune di Lavarone è perfettamente in linea con tali principi.

La scelta di ridurre l'edificazione delle zone a vocazione residenziale, in favore di un maggior sviluppo delle residenze esistenti, secondo i giudici di Palazzo Spada rientra quindi a tutti gli effetti nei poteri ordinari delle Amministrazioni comunali essendo tale scelta giustificata dalla conformazione fisica e dalle esigenze del territorio nonché della popolazione residente.

Sebbene a prima vista tale principio potrebbe risultare innovativo, in verità la decisione del Consiglio di Stato riafferma l'indirizzo consolidato della giurisprudenza in materia che parteggia per uno sviluppo del territorio che tenga conto delle potenzialità edificatorie dei suoli in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità locale e alle concrete necessità dei luoghi¹.

¹ Cfr. Cons. Stato, 21 dicembre 2012, n. 6656, secondo cui *“L'urbanistica e il correlativo esercizio del potere di pianificazione, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, ma devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo e armonico del medesimo; uno sviluppo che tenga conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli, non in astratto, ma in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi, sia dei valori ambientali e paesaggistici, delle esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, delle esigenze economico-sociali della comunità radicata sul territorio, sia, in definitiva, del modello di sviluppo che s'intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubica-*

Principio che il Comune di Lavarone si è limitato ad applicare, nel solco dell'orientamento provinciale. La Provincia di Trento, infatti, è stata la prima Amministrazione a richiedere il rispetto di tale principio nell'attività pianificatoria: risalgono al 2008 le prime disposizioni in materia, contenute nella legge provinciale n. 1.

Anche le Regioni, così come la Provincia di Bolzano, tra il 2013 e il 2014 hanno iniziato a considerare l'importanza del problema, inserendo specifiche disposizioni nelle normative di settore ovvero elaborando disegni di legge o, in alcuni casi, promulgando leggi regionali dedicate.

In particolare, la Regione Lombardia e la Regione Toscana hanno promulgato leggi regionali (rispettivamente la L.R. 28 novembre 2014, n. 31 e la L.R. 10 novembre 2014, n. 65) che disincentivano l'utilizzo di suolo nelle aree non edificate: la legge regionale lombarda, ad esempio, prevede una maggiorazione percentuale del contributo relativo al costo di costruzione.

A livello nazionale, invece, la legislazione relativa alla difesa del suolo è sempre stata legata alla protezione del territorio da fenomeni di dissesto geologico-idraulico piuttosto che sulla conservazione dello stesso.

Tuttavia, a fronte del costante incremento del consumo di suolo² e in virtù della presa di coscienza operata a livello regionale, si è assistito ad una crescente consapevolezza della salvaguardia del suolo in quanto risorsa non rinnovabile ed ecosistema complesso, sede del ciclo dell'acqua, degli elementi organici e della biodiversità.

È attualmente in stato avanzato la discussione presso le Commissioni Riunite Agricoltura e Ambiente della Camera il disegno di legge in materia di contenimento del consumo di suolo e riuso del suolo edificato (C. 2039 Governo) in cui vengono espressi e racchiusi i principali indirizzi e principii espressi in materia sia dalla giurisprudenza comunitaria che italiana.

Il testo ammette il consumo di suolo unicamente nei casi in cui non vi siano alternative significative al riutilizzo delle aree già urbanizzate e nella rigenerazione delle stesse. Ampio spazio è dato anche alla rigenerazione delle aree agricole – come segnalato dalle Regioni – e alla compensazione ecologica, definita come l'insieme di misure dirette a recuperare, ripristinare o migliorare le funzioni del suolo.

Infine, il disegno di legge prevede un sistema di monitoraggio del consumo di suolo attraverso l'ISPRA e il Consiglio per la ricerca in agricoltura e per l'analisi dell'economia agraria.

MARIA ELENA ALOTTO

zione e di una riflessione di futuro sulla propria stessa essenza, svolta per autorappresentazione ed auto-determinazione dalla comunità medesima”.

² Secondo il Rapporto ISPRA 2015, infatti, il consumo di suolo continua a crescere in modo significativo, pur segnando un rallentamento negli ultimi anni: tra il 2008 e il 2013 tale fenomeno ha riguardato circa 55 ettari al giorno.

* * *

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI – 13 aprile 2015, n. 1854 – Pres. Patroni Griffi, Est. Viggotti – H. (avv.ti Terracciano, Mastellone ed Albano) c. Parco Nazionale dell'arcipelago della Maddalena, Presidenza del Consiglio dei Ministri e altro (Avv. Stato Guida) ed I.N.G. srl (n.c).

**Beni culturali e ambientali – Tutela dei valori ambientali e paesaggistici – Titolarità della proprietà – Regime pubblico o privato – Irrilevanza.
Ambiente in generale – Diritto di prelazione – Fondamento normativo – È necessario.**

All'isola di Budelli, seppur di proprietà privata da epoca precedente all'istituzione del parco della Maddalena, sono sempre state applicate le norme che hanno preservato i valori ambientali e paesaggistici dell'isola, dato che la tutela prescinde dalla titolarità della proprietà e dal relativo regime, pubblico o privato che sia.

Il diritto di prelazione ha carattere ablatorio della proprietà privata e come tale deve avere una base normativa. Tale base normativa è stata individuata dalla legge nel piano previsto dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394, e più specificamente, nell'inclusione dell'area su cui si intende esercitare il diritto di prelazione nelle (sole) zone di cui alle lettere a) e b) dell'art. 12, comma 2. Non essendo stato approvato il piano, il diritto di prelazione non può essere esercitato.

Illegittimità dell'esercizio del diritto di prelazione per l'isola di Budelli.

La sentenza in commento riguarda un caso che è stato oggetto di attenzione mediatica negli ultimi anni e che ha dato luogo a pareri contrastanti.

Come è noto, infatti, nell'ottobre 2013, il banchiere neozelandese M.H., è risultato vincitore dell'asta con cui si è conclusa la procedura fallimentare della società immobiliare svizzera che fino a quel momento era stata la proprietaria dell'isola sarda di Budelli, celebre per la sua spiaggia rosa, e ha acquistato la proprietà dell'isola per due milioni e novecento mila euro.

La notizia è stata pubblicata in prima pagina dai quotidiani locali e a, quanto pare, ha destato l'attenzione di alcuni politici che di quell'asta avevano ignorato l'esistenza.

A seguito di ciò, l'Ente parco della Maddalena ha avviato la procedura per l'esercizio del diritto di prelazione.

H. ha, quindi, proposto ricorso al T.A.R. Sardegna, vedendosi rigettare le sue ragioni lo scorso ottobre, quando il T.A.R. Sardegna ha confermato la legittimità della prelazione esercitata dall'Ente parco.

Il magnate neozelandese ha proposto appello al Consiglio di Stato, che lo scorso aprile ha riformato la sentenza del T.A.R. Sardegna affermando l'illegittimità dell'esercizio del diritto di prelazione da parte dell'Ente parco della Maddalena.

Da ciò i pareri contrastanti a livello politico e la battaglia iniziata da G.B., presidente dell'Ente parco della Maddalena, che ha dichiarato di non volersi arrendere al verdetto del Consiglio di Stato e che cercherà altre strade, anche a livello comunitario, per restituire l'isola di Budelli al pubblico ritenendo che adeguate attività di valorizzazione possano essere effettuate soltanto dallo Stato e non dai privati.

Diverso parere è stato, invece, espresso dalle associazioni ambientaliste, come Legambiente, che hanno dichiarato che per proteggere l'isola di Budelli non occorre comprarla. Esistono vincoli e norme che possono tutelarla nel modo più idoneo, preservando il suo valore ambientale e paesaggistico senza necessariamente dover investire risorse dello Stato per acquisirla e che sarebbe meglio utilizzare quei fondi per completare la bonifica dei fondali dell'isola della Maddalena, o usarli per dare ossigeno alle aree marine protette della Sardegna piuttosto che investirli in acquisti non strettamente necessari.

In aggiunta a quanto sopra, a novembre 2013, la Commissione Bilancio del Senato ha approvato un emendamento alla legge di stabilità per permettere all'Ente parco di esercitare il diritto di prelazione per l'acquisizione al patrimonio pubblico dell'isola di Budelli e, quindi, la decisione del Consiglio di Stato di riforma del T.A.R. Sardegna è stata recepita a livello politico come "formalistica".

Il Consiglio di Stato ha riformato la sentenza di primo grado del T.A.R. Sardegna chiarendo che il diritto di prelazione ha carattere ablatorio della proprietà privata e sarebbe illegittimo consentirne il suo esercizio in mancanza di un fondamento giuridico e in base a valutazioni politiche *ex post* fatte dalla Pubblica amministrazione.

In particolare, il diritto di prelazione esercitato dall'Ente parco della Maddalena per l'isola di Budelli non ha fondamento giuridico, in quanto, per esercitarlo l'Amministrazione avrebbe dovuto approvare il piano previsto dalla legge n. 394 del 1991, e più specificamente, includere l'area di Budelli nelle zone di cui alle lettere a) e b) dell'art. 12, comma 2. Tale piano, nonostante il lungo tempo trascorso dalla sua previsione, non è mai stato approvato e la sua mancanza destituisce di fondamento l'esercizio del diritto di prelazione rivendicato dalla stessa Amministrazione. Inoltre, tale omissione non può ritenersi superata dallo stanziamento in legge della somma occorrente per l'esercizio della prelazione, in quanto tale stanziamento potrebbe valere a fornire copertura finanziaria soltanto all'esercizio di un diritto di per sé legittimo ma non integrare la mancanza di presupposti di legge.

Il Consiglio di Stato, inoltre, ha rilevato che l'isola di Budelli è di proprietà privata da epoca precedente all'istituzione del parco della Maddalena e che l'appartenenza alla proprietà privata ha comunque sempre comportato l'applicazione delle norme che nel tempo hanno preservato i valori ambientali e paesaggistici dell'isola e che rimangono in vigore nella loro interezza indipendentemente dall'esercizio della prelazione da parte dell'Ente parco, dato che la tutela prescinde dalla titolarità della proprietà e dal relativo regime, pubblico o privato che sia.

Il Consiglio di Stato ha dunque riformato la sentenza di primo grado del T.A.R. Sardegna e, conseguentemente, ha restituito l'isola di Budelli alla proprietà privata.

Del resto, il territorio italiano è pieno di beni privati, isole, colline, boschi, montagne, protetti e vincolati delle cui sorti non dispone il proprietario del bene e per l'acquisto dei quali non basterebbero le risorse dello Stato e risulta più che condivisibile che l'apposizione di vincoli ablatori della proprietà privata debba seguire dei criteri di certezza del diritto e di legittimità e non essere lasciata alle iniziative "politiche" del momento.

VERONICA VITIELLO

* * *

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV – 9 aprile 2015, n. 1807 – Pres. Numerico, Rel. Greco – Regione Basilicata c. Res. T.R.E. spa e altri.

Valutazione di impatto ambientale – Autorità competente – Proposta di soluzioni alternative – Esclusione.

Valutazione di impatto ambientale – Impianti da fonti rinnovabili – Procedimento unico – VIA – Estensione alle opere connesse ricomprese negli Allegati III e IV – Limiti.

L'autorità competente a esprimersi sulla domanda di VIA non può elaborare e proporre soluzioni progettuali alternative, avendo solo il compito di accertare se il progetto proposto è o meno compatibile con l'ambiente.

La normativa sulla VIA non prevede che il giudizio di compatibilità ambientale del progetto si estenda anche alla relative opere connesse; bisogna, tuttavia, ritenere che essa le ricomprenda ove, per dimensioni e natura, rientrino negli Allegati III e IV alla Parte II del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

La valutazione di impatto ambientale sulle “opere connesse” nei procedimenti autorizzatori di cui al D.Lgs. n. 387/2003.

A seguito di un'istanza di VIA per la realizzazione di un impianto di produzione di energia elettrica da fonte eolica, la Regione comunicò alla Società richiedente – tramite una nota oggetto di impugnazione nella sentenza in commento – il parere negativo del Comitato Tecnico Regionale per l'Ambiente (CTRA), fondato sull'eccessivo impatto ambientale della sottostazione elettrica di raccordo tra il progetto principale e l'elettrodotto presente nel Comune interessato.

Il T.A.R. respinse il ricorso presentato dalla Società e, tuttavia, con la medesima sentenza, ordinò al CTRA di indicare una diversa soluzione progettuale accettabile, così da permettere alla Conferenza di Servizi, incaricata di esprimersi sul progetto, di scegliere la soluzione meno impattante.

La Regione, con appello incidentale, contestò la possibilità, da parte del giudice di prime cure, di imporre in capo al CTRA un obbligo di individuare ed elaborare soluzioni progettuali alternative.

Principiando da quest'ultimo motivo, il Consiglio di Stato lo accoglie, affermando che “*fra le attribuzioni dell'autorità competente a esprimersi sulla domanda di VIA non rientra quella di elaborare e proporre soluzioni progettuali alternative, spettando ad essa unicamente di accertare se il progetto proposto è o meno compatibile con l'ambiente (ed al più, e nella misura in cui la legge lo preveda, chiedere integrazioni o modifiche al progetto, le quali devono però essere realizzate comunque dal proponente)*”.

Ad avviso del Consiglio di Stato, diversamente opinando, infatti, si configurerebbe una sorta di “*rapporto collaborativo*” fra proponente ed autorità preposta alla VIA, che si risolverebbe in un “*immotivato aggravio di oneri istruttori e procedurali per l'Amministrazione*”.

È, invece, con riferimento all'appello principale, che il Consiglio di Stato entra nel merito della legittimità del parere negativo rilasciato dal CTRA.

La società ricorrente, in particolare, contestava la circostanza che il parere ambientale si fondasse sugli impatti negativi della sottostazione elettrica – considerata opera connessa ed in quanto tale, ad avviso della società, non soggetta a VIA – anziché sulle caratteristiche dell'impianto eolico in sé considerato.

In proposito, l'art. 12, comma 3, D.Lgs. n. 387/2003, in effetti, prevede espressamente che l'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio di impianti di energia rinnovabile ricomprenda le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti stessi.

Al contrario, la normativa concernente la VIA non include nel giudizio di compatibilità ambientale le opere connesse al progetto oggetto di valutazione.

Ciononostante, il Consiglio di Stato afferma che le opere connesse possano essere ricomprese nel giudizio di VIA, qualora ricadano negli Allegati III e IV alla Parte II del D.Lgs. n. 152/2006.

A conferma di quanto sostenuto, l'organo di appello richiama la nota Circolare del Ministero dell'Ambiente del 21 ottobre 2013¹, la quale afferma chiaramente che la VIA deve ricomprendere il "*progetto nel suo complesso, ivi incluse le opere accessorie quando queste rappresentano una parte integrante dell'opera principale*"².

Il Consiglio di Stato giunge, perciò, alla conclusione che correttamente la VIA è stata negata per l'impatto negativo della sottostazione elettrica e non del progetto principale, poiché il CTRA "*è chiamato ad esprimersi sull'impatto complessivo*" del progetto principale e delle opere connesse, per le quali sia richiesta la VIA.

Tale pronuncia sembra aderire ad un indirizzo giurisprudenziale che configura

¹ Recante "Indirizzi interpretativi in merito alla competenza sulla Valutazione di Impatto Ambientale degli elettrodotti quali opere connesse ad impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili".

² La Circolare citata ha, inoltre, chiarito che il parere di compatibilità ambientale delle opere elettriche accessorie di collegamento alla Rete elettrica nazionale può essere rilasciato dal medesimo ente competente ad esprimersi per l'opera principale, ovvero, la Regione; in particolare, l'ente ministeriale ha escluso che le predette opere accessorie possano essere valutate separatamente dall'opera principale, non potendo ipotizzarsi una valutazione compiuta da autorità diversa da quella cui è in capo il procedimento di VIA. La Circolare precisa, infatti che "*l'elettrodotto di connessione di un impianto FER alla RTN rappresenta opera connessa all'opera principale (impianto FER)*" e che "*«tale opera, ancorché ad oggi ricadente nelle competenze nazionali ai sensi e per gli effetti della legge n. 121/2012, ai fini della valutazione degli effetti complessivi dell'opera sull'ambiente, non può essere valutata separatamente dall'opera principale, né potrebbe ipotizzarsi una valutazione compiuta da un'Autorità diversa (Ministero dell'Ambiente) da quella cui è in capo il procedimento di VIA (Regione), né tantomeno può verificarsi che l'opera principale possa essere valutata separatamente dall'opera connessa. In sintesi stringente, la competenza alla valutazione degli elettrodotti quali opere connesse ad impianti di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile è in capo alla Regione. La separazione di competenze amministrative non può generare una valutazione degli impatti ambientali non coerente con le finalità della direttiva VIA 2011/92/UE che prevedono, invece, la valutazione degli impatti del progetto nel suo complesso, ivi incluse le opere accessorie quando queste rappresentano una parte integrante dell'opera principale*". Per una disamina critica di tale Circolare e dell'applicazione che ne fa la sentenza in commento, si veda il commento di L. VERGINE, *Brevi osservazioni sulla competenza amministrativa a rilasciare il parere di valutazione di impatto ambientale delle opere di connessione alla rete di trasmissione nazionale*, in *Lexambiente.it*.

la valutazione di impatto ambientale come un giudizio di “*impatto complessivo*” e di cui fa parte anche quell’orientamento, secondo il quale “*non è consentito, in materia di VIA, frazionare un progetto che unitariamente considerato presenti caratteristiche tali da imporne l’assoggettamento a procedura di VIA in più opere che, prese singolarmente, non sarebbero soggette alla suddetta procedura*”³.

PAOLA MARTA MARTINO

³ L. CORTI, nota a T.A.R. Veneto, Venezia, Sez. III, 22 maggio 2009, n. 1539, in questa *Rivista*, 2009, 6, p. 1036; l’Autore precisa, inoltre, che tale principio è volto «*ad assicurare l’effettività della tutela ambientale apprestata dalle norme in materia di VIA e a garantire l’effetto utile delle disposizioni comunitarie in argomento, e che annovera già diversi precedenti sia a livello comunitario che a livello nazionale, in linea altresì con quanto accade in altri settori del diritto comunitario*».

* * *

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI – 8 aprile 2015, n. 1777 – *Pres. Severini, Est. De Felice* – A.T. Fv 1 srl (avv.ti Cassar e Orlando) c. Ministero dello Sviluppo Economico (Avv. Stato) e altri.

Energia – Impianti fotovoltaici – Programma europeo di incentivazione alla produzione di elettricità da fonte solare mediante impianti fotovoltaici permanentemente connessi alla rete elettrica (c.d. Conto Energia) – Successione nel tempo di programmi di incentivazione in Conto Energia – Retroattività della normativa più recente ove produca effetti su impianti non ancora ammessi al beneficio ancorché autorizzati – Non sussiste – Tutela delle aspettative di gestori di impianti di cui sia stato solamente programmato l’investimento sulla base di precedenti programmi di incentivazione – Non sussiste – Eccezione d’incostituzionalità del D.M. 5 maggio 2011 (c.d. Quarto Conto Energia) – Manifesta infondatezza.

Il programma europeo di incentivazione alla produzione di elettricità da fonte solare (c.d. Conto Energia) prevede un contributo finanziario per KW di energia prodotta per un certo periodo di tempo sulla base di diversi programmi, ciascuno in superamento, adeguamento o ridefinizione del precedente. In particolare il c.d. Quarto Conto Energia, emanato in data 5 maggio 2011, ha determinato un effetto peggiorativo rispetto al c.d. Terzo Conto Energia, limitandone l’applicazione agli impianti entrati in esercizio entro il 31 maggio 2011 e comportando perciò una riduzione del regime di incentivazione. Tuttavia non può ritenersi che la normativa più recente assuma portata retroattiva considerato che l’effetto peggiorativo incide solo sugli incentivi relativi ad impianti non ancora ammessi al beneficio e di cui era stato unicamente programmato un investimento. Infatti solo l’effettiva ammissione al beneficio costituisce il momento genetico del relativo diritto, sussistendo in precedenza una mera aspettativa di fatto soggetta all’alea di impresa anche in ragione di una disciplina di settore caratterizzata da un’endemica instabilità ben nota agli investitori. Conseguentemente risultano manifestamente infondati i rilievi di incostituzionalità del c.d. Quarto Conto Energia basati sulla presunta violazione del diritto all’iniziativa economica, ovvero basati sulla violazione dei principi di buon andamento e di parità di trattamento, dal momento che ciò potrebbe al limite verificarsi solo ove la novellistica avesse inciso in modo peggiorativo su aspettative già pervenute ad un livello di consolidamento effettivo.

Accesso agli incentivi previsti dal c.d. Conto Energia: le aspettative di fatto non meritano alcuna tutela?

Con la sentenza in esame il Consiglio di Stato si pronuncia in ordine ad una pluralità di ricorsi proposti da un soggetto titolare di un impianto per la produzione di energia elettrica da fonte solare munito di apposita autorizzazione che aveva visto rigettati i motivi proposti dinanzi al T.A.R. del Lazio.

Nella circostanza l'investitore lamentava di non aver potuto usufruire del sistema incentivante contenuto nel D.M. 6 agosto 2010 (c.d. Terzo Conto Energia) in ragione delle modifiche in senso peggiorativo introdotte dal D.M. 5 maggio 2011 (c.d. Quarto Conto Energia)¹ entrato in vigore dopo il rilascio dell'autorizzazione all'impianto ma prima dell'effettiva messa in esercizio dello stesso e, conseguentemente, del provvedimento di ammissione al beneficio. Pertanto veniva chiesto l'annullamento del provvedimento, il risarcimento del danno, ovvero il rinvio della normativa contestata alla Corte Costituzionale per presunta violazione del diritto all'iniziativa economica, ovvero dei principi di buon andamento della P.A. e parità di trattamento.

Il Tribunale di primo grado aveva reiteratamente disatteso le doglianze dell'investitore privato, istanze che venivano poi sostanzialmente riproposte dinanzi al Consiglio di Stato.

I giudici di Palazzo Spada², dopo una breve premessa avente ad oggetto le questioni di natura procedurali quali la riunione dei giudizi, l'interesse ad agire del privato e l'applicabilità o meno al caso di specie della disciplina dei termini dimidiati di cui all'art. 119 Codice del processo amministrativo, decidono di esaminare direttamente il merito della questione ritenendo gli appelli palesemente infondati.

Il Consiglio di Stato ricorda come una normativa primaria che abroghi una precedente di pari grado incentivante non abbia alcuna portata retroattiva³ ove inter-

¹ Cfr. sui meccanismi di incentivazione si veda A. MARZANATI, *Semplificazione delle procedure e incentivi pubblici per le energie rinnovabili*, in *Rivista*, 2012, 5, pp. 499-533.

² La questione era già stata esaminata da alcune decisioni della IV sezione del Cons. Stato (cfr. sentenze 8 agosto 2014, nn. 4233 e 4234, sentenza 12 novembre 2014, n. 5554, sentenza 29 gennaio 2015, da n. 420 a n. 429), sia pure sotto il profilo della valenza costitutiva del diritto che si verificherebbe solo con il provvedimento di ammissione al beneficio. Sicché anche la messa in esercizio dell'impianto non avrebbe alcuna efficacia per garantire l'accesso al sistema incentivante.

³ In ordine alla questione relativa al divieto di retroattività previsto dalla legge (cfr. art. 11 delle preleggi) è noto che, pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non assurge nel nostro ordinamento a principio di rango costituzionale – salvo che in materia penale – secondo l'indirizzo costantemente seguito dalla Corte Costituzionale. Sicché il legislatore può di regola emanare norme retroattive, anche di interpretazione autentica, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nella esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale che costituiscono altrettanti "motivi imperativi di interesse generale" ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Conseguentemente sono stati individuati una serie di limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento, la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti, la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico, il rispetto delle funzioni riservate al potere giudiziario (cfr. Corte Cost. sentenze nn. 419/00, 374/02, 348/07, 349/07,

venga solamente su incentivi di impianti non ancora ammessi al beneficio ma di cui sia stato solamente programmato – ovvero anche effettuato – l’investimento.

Invero prima dell’ammissione al beneficio sussistono mere aspettative di fatto non meritevoli di tutela in sede giurisdizionale in quanto soggette alla normale alea d’impresa, ancor più in un settore – come quello del c.d. Conto Energia – noto a tutti gli operatori per la temporarietà dello stesso attestata dalla continua emanazione di diversi programmi a breve distanza di tempo.

Anche perché la successione normativa, a prescindere dalle esigenze di bilancio, dipende dalle altre condizioni economiche delle vicende relative agli impianti fotovoltaici (numero di beneficiari, diminuzione dei costi effettivi, raggiungimento prima del tempo degli obiettivi nazionali fissati e quanto altro); sicché è impensabile che possa essere a carico del sistema un’invarianza della misura degli incentivi in presenza di una situazione di fatto in continua evoluzione.

A conferma del proprio ragionamento il Consiglio di Stato invoca anche la presa di posizione delle istituzioni comunitarie.

Ad esempio la Commissione europea⁴ ha osservato come non sia più sostenibile la crescita della spesa per le energie rinnovabili ed ha invitato gli Stati membri ad evitare sovracompensazioni sollecitandoli altresì ad una maggiore prevedibilità dei costi.

Più in generale la Corte di Giustizia⁵ ha stabilito che gli operatori economici, almeno quelli prudenti ed accorti, non possano fare legittimo affidamento sulla conservazione di una situazione esistente che possa essere da un momento all’altro modificata dalle autorità nazionali nell’ambito del loro potere discrezionale.

Conseguentemente, secondo il Consiglio di Stato, una mera aspettativa di fatto, soprattutto se determinata unicamente da un quadro normativo in continua e prevedibile evoluzione, non merita alcuna tutela da parte dell’ordinamento anche perché, nel caso di specie, lo stesso operatore ha ammesso di non essersi mai attivato per l’accesso ad alcuna tariffa incentivante, quale sia stata poi l’entità della sua misura.

Ugualmente infondate sono altresì le richieste di rinvio alla Corte Costituzionale basate sulla presunta violazione del diritto all’iniziativa economica privata, ov-

24/09, 124/10, 209/10, 4193/11, 78/12 e 264/12; sul punto vedi anche Corte Cost. sentenza 1 aprile 2014, n. 64 ove, in via incidentale, decidendo sulla presunta incostituzionalità dell’art. 29 della L. Provincia di Bolzano 8 aprile 2004, n. 1, si nega efficacia retroattiva all’art. 171 D.Lgs. n. 152/06 ss.mm.ii.). Sul tema della retroattività e della problematica inerente la tutela dell’affidamento e dei rapporti tra aspettative di fatto e aspettative qualificate si veda anche *ex multis* Consiglio di Stato, sentenza 27 ottobre 2014, n. 1184 in *Foro Amministrativo*, 2014, 10, 2589 in materia di strumenti urbanistici; Corte Cass. civ., Sez. III, sentenza 30 settembre 2014, n. 20550 in *Giustizia Civile Massimario*, 2014, Rv. 632359 in tema di enti pubblici; Cons. Stato, Sez. V, sentenza 10 febbraio 2015, n. 675 in *Diritto e Giustizia*, 2015; Corte Cass. civ., Sez. VI, sentenza 23 febbraio 2015, n. 3576, in *Giustizia Civile Massimario*, 2015, Rv. 634445; Cons. Stato, Sez. IV, sentenza 27 aprile 2015, n. 2062, in *Redazione Foro Amministrativo*, 2015, 4. Una questione particolare è delineata in Corte Cass. civ., sentenza 9 gennaio 2015, n. 174 in *Giustizia Civile Massimario*, 2015, Rv. 634261 ove, in riferimento alla nota sentenza Corte Cass. civ., Sezioni Unite, n. 13620/12, si afferma che il mutamento di orientamento giurisprudenziale, in quanto non considerato “*ius superveniens*”, non soggiace al principio di irretroattività.

⁴ Cfr. comunicazione COM (2012) 271 finale del 6 giugno 2012.

⁵ Cfr. causa C-201/08, *Plantanol* – punti 49 e seguenti – del 10 settembre 2009.

vero sulla supposta violazione dei principi di buon andamento e di parità di trattamento. Invero ciò potrebbe al limite verificarsi solo in presenza di una normativa lesiva di aspettative qualificate e già pervenute ad un livello di consolidamento tale da meritare un affidamento costituzionalmente protetto.

Tuttavia, dal momento che la disciplina del Quarto Conto Energia non incide sulle iniziative già avviate e prevede un trattamento graduale tra le diverse situazioni di fatto a seconda della data di entrata in funzione degli impianti, la doglianza di incostituzionalità della normativa appare palesemente infondata non venendo pregiudicati interessi qualificati ma solo aspettative di mero fatto.

Proseguendo i giudici di Palazzo Spada rigettano anche le doglianze relative alla violazione delle regole procedurali per l'adozione del decreto ministeriale del 5 maggio 2011 in quanto il parere previsto dalla c.d. Conferenza Unificata viene ritenuto comunque regolarmente acquisito nonostante lo specifico motivo di impugnazione dell'appellante.

Infine anche le censure aventi ad oggetto il D.L. n. 1/2012 – e la relativa legge di conversione – vengono rigettate per ragioni analoghe a quelle sopra esposte ed aventi ad oggetto il richiamo al concetto di operatore prudente ed accorto che non può non prevedere la possibilità di un mutamento del quadro normativo e ciò anche per quanto concerne gli effetti della conversione dei provvedimenti normativi emanati in via d'urgenza.

La sentenza annotata ha ad oggetto la problematica della distinzione tra aspettative di mero fatto, aspettative qualificate e c.d. diritti acquisiti e l'orientamento assunto dal Consiglio di Stato appare finalizzato ad evidenziare le differenze distinguendo le situazioni meritevoli di tutela da parte dell'ordinamento rispetto a quelle che soggiacciono all'alea dipendente dal mutamento *in peius* del quadro normativo.

Il richiamo alle fonti comunitarie e l'*excursus* normativo in ordine ai provvedimenti emanati in sede nazionale nell'ambito dei programmi del c.d. Conto Energia appare finalizzato a sottolineare la coerenza e l'organicità delle normative in tema di incentivi.

Del resto, pochi giorni prima della decisione oggetto del presente commento, i giudici di Palazzo Spada⁶ avevano ancora una volta ribadito⁷ come anche la messa in esercizio dell'impianto non costituisce il momento genetico del diritto ad accedere al beneficio concretizzandosi quest'ultimo solo nel momento dell'emissione del provvedimento da parte del gestore. *A fortiori* il soggetto che non abbia

⁶ Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, sentenza 19 marzo 2015, n. 1429 in *Redazione Foro Amministrativo*, 2015, 3. Nella circostanza veniva rigettata la censura avente ad oggetto la pretesa illegittima retroattività del D.M. del 2012 ricordando la nota tesi dottrinale basata sulla distinzione tra retroattività c.d. propria – in cui la nuova disciplina avrebbe ad oggetto rapporti esauriti – e retroattività c.d. impropria, ove la norma modificativa incide sfavorevolmente sulla situazione dei destinatari basata sulla normativa precedente. Vertendosi al limite nel caso di specie in una situazione di retroattività c.d. impropria la legittimità della norma potrebbe essere discussa solo ove preesistesse un concreto affidamento tutelabile. Affidamento però che deve escludersi *in re ipsa* essendo le tariffe del c.d. conto energia soggette ad un limite complessivo e strutturalmente esposto a modifica.

⁷ A riguardo vedasi nota 2.

nemmeno iniziato l'attività, ma si sia limitato a programmare l'investimento, non potrà invocare alcuna tutela rispetto al successivo mutamento della normativa di settore.

Pur condividendo in termini strettamente giuridici il ragionamento del Consiglio di Stato non ci si può però esimere dal sollevare perplessità in ordine ad un sistema normativo che finisce per privilegiare in misura forse eccessiva – anche per la durata ventennale delle facilitazioni economiche – l'operatore che abbia tempestivamente concluso il rapporto con il Gestore rispetto all'imprenditore che, per qualsivoglia ragione, si sia invece attivato successivamente.

In un momento storico in cui l'opinione pubblica inizia a dubitare della correttezza di meccanismi in cui la tutela pervicace dei c.d. diritti quesiti prevale quasi sempre rispetto alle esigenze dei c.d. *outsider* – ossia tutti coloro che non sono riusciti ad inserirsi, per qualsiasi ragione, in un sistema di benefici o di privilegi garantiti ad altri – forse qualche dubbio sulla rispondenza al principio di uguaglianza del sistema di incentivi previsto dal c.d. Conto Energia è lecito porsi.

CHIARA CREMONA

* * *

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI – 20 ottobre 2014, n. 5163 – Pres. Barra Caracciolo – Est. Pannone – Ministero per i Beni e le Attività Culturali (Avv. Stato) c. Comune di Otranto (avv. Finocchito).

Beni culturali e ambientali – Beni di interesse storico, archeologico o artistico – Strumenti di tutela – Vincolo indiretto ex art. 45 D.Lgs. n. 42/2004 e Piano paesaggistico di cui all'art. 143 dello stesso D.Lgs. cit. – Ammissibilità di entrambi.

La tutela di beni di interesse storico, archeologico o artistico può essere astrattamente perseguita dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali sia con il ricorso al c.d. vincolo indiretto ex art. 45 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, sia mediante il piano paesaggistico di cui all'art. 143 dello stesso decreto legislativo cit.: infatti, nessuna norma vincola la scelta dello strumento di tutela alla titolarità del bene sul quale quel vincolo va ad incidere, né trova alcun fondamento normativo l'affermazione secondo cui il vincolo indiretto può essere imposto solo su beni che non coinvolgano una pluralità di interessi, mentre sarebbe indispensabile la scelta pianificatoria quando i beni siano già destinati a diverse utilizzazioni pubbliche.

Vincolo indiretto ex art. 45 D.Lgs. n. 42/2004.

Nel 2011 il Direttore Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici per la Puglia del Ministero per i Beni e le Attività Culturali ha emanato un decreto con il quale ha imposto un vincolo indiretto ex art. 45 del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 sullo specchio d'acqua prospiciente il centro storico di Otranto e, in particolare, sugli immobili affaccianti sul predetto specchio d'acqua, già precedentemente vinco-

lati, e, cioè, sul Castello, sul Fortino Casamatta, la Cattedrale, le Mura Antica Idrusa, il Fortino sulla Riviera degli Haethei, e la Torre del Serpe.

Il vincolo ha imposto il divieto di realizzazione di nuove opere a mare che possano alterare la visuale prospettica da mare dei monumenti e ha limitato alla sola manutenzione ordinaria e straordinaria gli interventi realizzabili sugli immobili già presenti sulla parte di costa prospiciente lo specchio d'acqua di cui sopra.

Il Comune di Otranto ha impugnato il predetto decreto di vincolo *ex art.* 45 D.Lgs. n. 42/2004, imposto dal Ministero per i Beni Culturali e Paesaggistici, e nel dicembre 2011, il T.A.R. Puglia ha accolto il ricorso del Comune di Otranto affermando che solo aree territoriali circoscritte possono essere incise mediante il ricorso al c.d. vincolo indiretto, dovendo la tutela di porzioni più ampie del territorio passare attraverso il diverso strumento costituito dalla tutela paesaggistica, ciò in quanto gli interessi pubblici e privati, che coesistono in un determinato contesto territoriale con quello storico-artistico possono essere temperati soltanto mediante la strumentazione di piano e non attraverso un vincolo *ex art.* 45 D.Lgs. n. 42/2004.

In particolare, il T.A.R. Puglia ha ritenuto che l'area vincolata fosse caratterizzata dalla presenza di interessi di diversa natura afferenti anche alla portualità mercantile, turistica e militare e incidenti sull'intera vita sociale ed economica della cittadina. Questi interessi, oltre a non essere stati in alcun modo considerati nelle valutazioni prodromiche all'imposizione del vincolo, non possono trovare adeguata tutela, secondo il T.A.R., nel meccanismo di imposizione del c.d. vincolo indiretto previsto dall'art. 45 del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42: questo vincolo infatti, per la sua stessa origine storica, non può assicurare adeguata considerazione ad interessi diversi da quelli riportabili alla logica proprietaria, che possono trovare valutazione e composizione soltanto attraverso il ricorso al diverso strumento del piano paesaggistico.

Il Consiglio di Stato ha riformato la sentenza di primo grado del T.A.R. Puglia chiarendo che nessuna norma, di qualsiasi natura, vincola la scelta dello strumento di tutela (vincolo indiretto di cui all'art. 45 del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 ovvero piano paesaggistico di all'art. 143 dello stesso decreto legislativo) né trova alcun fondamento normativo l'affermazione secondo cui il vincolo indiretto può essere imposto solo su beni che non coinvolgano una pluralità di interessi, mentre è indispensabile la scelta pianificatoria quando i beni siano già destinati a diverse utilizzazioni pubbliche.

Ad avviso del Consiglio di Stato, è indubbio che il Ministero avesse il potere di tutelare, ai sensi dell'art. 45 del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, singolarmente ciascun monumento. Pertanto, il Comune di Otranto, per ottenere l'annullamento del decreto di vincolo, avrebbe dovuto dimostrare che il provvedimento unitario, aveva un'incidenza maggiore, sull'interesse di cui si faceva portatore, rispetto alla somma dei singoli provvedimenti eventualmente adottabili per ciascun monumento.

A seguito della sentenza del Consiglio di Stato, la Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici della Puglia unitamente alla Soprintendenza per i Beni Archeologici della Puglia e alla Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici per le Province di Lecce, Brindisi e Taranto si sono espresse affer-

mando che la pronuncia rappresenta il giusto riconoscimento dell'azione di salvaguardia del territorio da parte degli organi ministeriali che operano per la difesa del primario interesse pubblico costituito dal nostro comune patrimonio culturale.

Con riferimento al Comune di Otranto, si ricorda che la decisione del Consiglio di Stato in oggetto segue a breve distanza la sentenza del Consiglio di Stato n. 4505 del 4 settembre 2014 che ha stabilito la sussistenza anche del vincolo archeologico nei fondali della medesima area.

Dalla sentenza in commento si deduce, quindi, che un bene storico-artistico caratterizzato da una particolare importanza e da un contesto caratterizzato dalla scarsa presenza di edificazioni potrebbe essere assistito da un vincolo indiretto *ex* 45 del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 anche di notevole estensione senza alcun obbligo di dover fare ricorso alla strumentazione di piano e che deve ritenersi che non rientri nell'ambito della giurisdizione di legittimità, in assenza di un parametro di riferimento, stabilire quando, in ragione dell'ampiezza del vincolo da imporre, debba scegliersi l'uno o l'altro strumento normativamente disciplinato dalle norme richiamate.

VERONICA VITIELLO

* * *

T.A.R. LAZIO, Roma, Sez. I – ordinanza 7 maggio 2015, n. 1917 – *Pres. Cau Ferrari, Est. Perna – E.G. e altri c. Commissario Delegato, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero delle Politiche Agricole e Forestali (nome avvocati).*

Agricoltura – Piano degli interventi per fronteggiare il rischio fitosanitario connesso alla xylella fastidiosa adottato in attuazione della decisione 2014/497/CE – Modifica della decisione – Sospensione del piano.

Poiché il piano nazionale per fronteggiare l'epidemia della xylella fastidiosa nella Regione Puglia è stato adottato in attuazione della decisione di esecuzione n. 2014/497/UE della Commissione europea, la modifica della suddetta decisione comporta l'adozione di un nuovo piano di interventi sia sul punto degli accertamenti tecnici da compiersi sia in ordine alle misure da adottare. Deve quindi essere accolta la domanda di sospensione degli atti impugnati.

La xylella fastidiosa: il rischio, il dibattito e le polemiche.

Uno dei temi dei quali si è maggiormente dibattuto lo scorso anno in Italia nel settore agricolo è quello della 'xylella fastidiosa', il temibile batterio che ha causato il rapido disseccamento degli ulivi nel Salento causando milioni di danni agli agricoltori e anche un danno estetico alla Regione Puglia che si è sempre ritenuta rappresentata dagli uliveti. Non è ancora chiaro come il parassita sia arrivato in Italia, ma la tesi più accreditata sembra essere quella dell'importazione di piante ornamentali dall'America Centrale e dalla Costa Rica in particolare dove il batterio esi-

ste da anni. Nel dibattito sulla misteriosa e inaspettata diffusione della xylella negli uliveti salentini è intervenuto anche il New York Times che ha dedicato un lungo articolo al problema¹, rilevando che l'Italia probabilmente dovrà affrontare la stessa epidemia che da decenni affligge la California i cui vitigni sono stati colpiti da un batterio affine alla xylella (la "*Pierce's disease*") che causa danni per centinaia di milioni di dollari (e le cose non sembrano andare meglio in Brasile). Il dato è stato confermato dal prof. Rodrigo Almeida dell'Università di Berkeley in California, il principale sostenitore della tesi dell'arrivo della xylella dalla Costa Rica, il quale ha ammonito che non esistono cure o rimedi certi ma solo interventi di contenimento: tra questi l'idea della "zona cuscinetto" sembra buona ma non decisiva.

Frattanto, si sono sparse voci e dicerie poco credibili circa l'arrivo della xylella in Salento. Tra queste, quella secondo cui la Monsanto avrebbe introdotto surrettiziamente il batterio al fine di vendere agli agricoltori italiani i loro alberi di olivo geneticamente modificati. La multinazionale americana con un comunicato ha seccamente smentito la notizia, precisando che il *business* di Monsanto in Europa è focalizzato su sementi non GM di mais, colza, piante orticole e prodotti sanitari e non vi è alcuna intenzione di chiedere l'autorizzazione per la vendita di piante GM in Europa nell'immediato futuro². Ma non basta. Un'altra storia poco credibile è stata ipotizzata dall'associazione Spazi Popolari che ha presentato un esposto alla magistratura sostenendo che la xylella sia stata introdotta dall'Istituto Agronomico Mediterraneo (IAM) di Bari che nel 2010 ha ospitato nella propria città un *workshop* sulla xylella nel quale proprio il prof. Almeida poc'anzi citato aveva citato "un imminente pericolo xylella", vocabolo ancora poco conosciuto allora. L'associazione si è chiesta come avrebbe fatto Almeida a sapere che la xylella si sarebbe diffusa in Europa e questo a loro modo di vedere costituirebbe un indizio. Peccato che gli ulivi baresi non siano stati colpiti dal germe patogeno e che i primi focolai si siano sviluppati a 200 km di distanza!³.

I prossimi mesi saranno comunque decisivi per comprendere il destino degli ulivi pugliesi e non è detto che prima della discussione della causa di merito non intervengano atti e provvedimenti che disciplinano in maniera ancora diversa l'intricata situazione. Non ci resta che attendere il 16 dicembre.

L'ORDINANZA DEL T.A.R. LAZIO, CONFERMATA DAL CONSIGLIO DI STATO

Nel giro di poche settimane è scattato l'allarme. La Commissione europea è intervenuta con apposite linee guida. Il Consiglio dei Ministri nella seduta del 10 febbraio 2015, vista tra le altre la decisione 2014/497/UE della Commissione del 23 luglio 2014, ha dichiarato lo stato di emergenza nel territorio delle Regione Puglia

¹ Si veda http://www.nytimes.com/2015/05/12/world/europe/fear-of-ruin-as-disease-takes-hold-of-italys-olive-trees.html?_r=0.

² Si veda http://monsantoblog.eu/no-monsanto-is-not-spreading-a-bacterial-plague-in-italy-or-developing-gm-olive-trees-dietro-alla-xylella-non-ce-monsanto/#.Vbo6PP0w_cs.

³ Per una disamina completa della cronaca dei fatti si legga: http://www.ilfoglio.it/cronache/2015/04/29/storia-della-xylella-infame__1-v-128295-rubriche_c223.htm.

per centottanta giorni e ha disposto che gli interventi straordinari fossero assunti con ordinanze dal Capo del Dipartimento della protezione civile fino alla scadenza del termine indicato.

Con ordinanza n. 225 dell'11 febbraio 2015 il Capo del Dipartimento ha nominato Commissario Delegato per fronteggiare l'emergenza della xylella il Comandante della Regione Puglia del Corpo Forestale dello Stato, il quale dopo aver effettuato le indagini di campo, ha approvato il 16 marzo il piano degli interventi impugnato. Il provvedimento contiene un'ampia disamina della situazione di fatto e le misure teoricamente idonee a contenere la diffusione del pericoloso batterio patogeno.

Innanzitutto, l'attività di indagine ha rilevato che dalla Provincia di Lecce si sono irradiati altri focolai verso svariati Comuni del brindisino e del tarantino che fanno presagire una ulteriore diffusione del parassita. Per scongiurare questa eventualità il piano di interventi ha incrementato e corretto le misure già adottate con la D.G.R. n. 1842/2014 e il D.M. n. 2777/2014 adottati immediatamente dopo la scoperta dell'epidemia. Questi provvedimenti avevano individuato:

a. una zona infetta: la Provincia di Lecce;

b. una "zona cuscinetto" posta a nord della zona infetta e costituita da una fascia continua che taglia trasversalmente la penisola salentina dall'Adriatico allo Ionio di larghezza di almeno 2 km;

c. un "cordone fitosanitario" a nord della "zona cuscinetto" e ad opportuna distanza dalla stessa con larghezza di circa 2 km;

d. una fascia di eradicazione a ridosso della "zona cuscinetto" di larghezza di 1 km nella quale vanno eliminate le piante infette.

Queste zone sono state successivamente modificate e ampliate con altri provvedimenti emergenziali, sino a giungere al piano di intervento del 16 marzo dell'anno corrente che ha disposto l'eradicazione urgente delle piante infette partendo dal focolaio localizzato nel Comune di Oria per proseguire nella fascia di eradicazione nonché nei restanti focolai puntiformi di maggiore criticità⁴. Si tratta di una zona assai ampia, che comprende 15 Comuni del leccese e del tarantino per un sacrificio di più di 300.000 piante, senza contare gli ulivi da abbattere nei focolai puntiformi⁵.

Un nutrito gruppo di olivicoltori biologici e di vivaisti ha impugnato il piano degli interventi predisposto dal Commissario Delegato dal Governo per fronteggiare il rischio fitosanitario connesso alla diffusione della xylella fastidiosa, affermando che l'eradicazione urgente e le misure fitoterapiche connesse non fossero giustificate⁶.

⁴ P. 25 del piano di intervento.

⁵ Si veda all. 1 al piano di intervento.

⁶ Invero, l'azione collettiva degli olivicoltori è stata anticipata dal ricorso solitario del sig. G. Pesce che ha impugnato al T.A.R. Puglia-Lecce il piano di intervento in relazione al presunto ordine di eradicazione di 100 ulivi secolari presenti nel proprio fondo situato nella zona cuscinetto di Oria (BR), che sarebbero stati marchiati con una X prima dell'intervento. Tuttavia, il T.A.R. Lecce, con ord. n. 161/2015 ha giustamente dichiarato la propria incompetenza in base all'art. 135, primo comma, lett. e) del CPA che prevede "la competenza funzionale del T.A.R. Lazio per le controversie aventi ad oggetto

Il T.A.R. Lazio ha dato ragione ai ricorrenti e ha sospeso le misure disposte dal Commissario fino alla discussione della causa di merito, fissata per il 16 dicembre 2015. Il T.A.R. ha ritenuto che la nuova decisione della Commissione n. 2015/789 del 18 maggio 2015 abbia privato di efficacia il piano di intervento del 16 marzo 2015 che si fondava sulla precedente decisione. In altri termini, l'atto amministrativo impugnato è divenuto in contrasto con il diritto comunitario. C'è chi ha sostenuto che si sia trattato di una "vittoria di Pirro"⁷ perché il T.A.R. ha semplicemente ravvisato un rapporto di presupposizione tra il piano di intervento, i suoi atti connessi e la decisione di esecuzione n. 2014/497/UE che era in fase di revisione e sostituzione presso la Commissione al momento della decisione e, quindi, ha semplicemente rinviato alla fase di merito la decisione in attesa di nuove disposizioni interne coerenti con la nuova decisione europea che stabilisce misure di intervento differenti⁸.

Il Consiglio di Stato in sede di appello cautelare promosso dal Commissario Delegato e dal Ministero delle Politiche Agricole ha confermato la decisione del T.A.R. con decreto del 16 maggio e successiva ordinanza del 4 giugno 2015 affermando che *"la sospensione ... dell'ordinanza appellata determinerebbe, tra l'altro, l'attuazione del programma di abbattimento degli ulivi malati o sospettati di esserlo, con effetti irreversibili che si determinerebbero ancora prima della definizione in sede collegiale della fase cautelare di giudizio"*⁹.

La nuova decisione della Commissione del 18 maggio 2015 si fonda sul parere scientifico pubblicato dall'EFSA il 6 gennaio 2015 e comporta misure di esame e di intervento differenti rispetto alla precedente come la riduzione certa e cospicua del numero di alberi da espiantare, l'inutilità dell'eradicazione in tutta la Provincia di Lecce che determina l'utilizzo della meno invasiva strategia del contenimento attraverso l'espletamento di buone pratiche agricole¹⁰, la riduzione della lista delle

le ordinanze e i provvedimenti amministrativi commissariali adottati in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della L. 24 febbraio 1002 n. 225 nonché gli atti, i provvedimenti e le ordinanze emanate ai sensi dell'art. 5, commi 2 e 4 della medesima legge n. 225 del 1992". L'ordinanza, tuttavia, rileva che né il piano di intervento né la successiva ordinanza del Commissario del 26 maggio prevedono l'espianto degli ulivi nella zona cuscinetto dove è situato il fondo del sig. Pesce bensì il mero monitoraggio: dunque non è provato che il contrassegno sulle piante prelude all'eradicazione.

⁷ Si veda <http://www.teatronaturale.it/strettamente-tecnico/l-arca-olearia/21081-xylella-fastidiosa-la-sentenza-del-tar-lazio-e-vittoria-di-pirro-htm>.

⁸ *"Considerato che in data 28 aprile 2015 la Commissione europea ha adottato un nuovo testo di decisione di esecuzione sulla medesima questione che si avvia a completare nei prescritti tempi il proprio iter interno ai fini della formale adozione e a sostituire la richiamata decisione 2014/497/CE rispetto alla quale prevede misure differenti sia sul punto degli accertamenti tecnici da compiersi sia in ordine alle misure da adottare..."*.

⁹ Si veda <https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/AmministrazionePortale/DocumentViewer/index.html?ddocname=5M44TTMOYZFEVA4YQBEUMM44Z4&q=xylella>.

¹⁰ In pratica, nella Provincia di Lecce le autorità nazionali potranno decidere di applicare solo misure che non comportano l'obbligo di espiantare gli alberi infetti, mentre, invece, l'eradicazione sarà obbligatoria dove compaiano nuovi focolai, con obbligo di espianto di ogni pianta infetta e di tutte le altre possibili piante ospiti in un raggio di 100 metri indipendentemente dalla presenza di sintomi di disseccamento o no.

piante possibili ospiti della xylella¹¹, una lista di 188 piante che non potranno essere commercializzate dai vivai al di fuori della Provincia di Lecce a meno che non esibiscano un certificato che attesti l'assenza del batterio. Il 19 giugno il Ministro delle Politiche Agricole e Forestali ha firmato il decreto ministeriale applicativo della decisione della Commissione europea. Il piano di intervento, pertanto, deve essere aggiornato, anche se il Ministro ritiene che le modifiche non siano tali da delegittimare gli interventi già decisi e che, pertanto, si corra il rischio di favorire la diffusione del batterio¹².

GIULIA GAVAGNIN

¹¹ La lista delle piante possibili ospiti è stata ridotta da 17 a 13 e non contiene più, in particolare, la quercia, la malva, la portularia e il sorgo, mentre restano, tra le altre acacia, pervinca, mirto, olandro, polygala, ciliegio, mandorlo, rosmarino, ginestra che non potranno essere reimpiantate nella provincia di Lecce.

¹² Si veda <http://www.ilfattoquotidiano.it/2015/05/16/xylella-governo-sconfitto-al-primo-round-consiglio-stato-no-abbattimenti-ulivi/1689516/>.

* * *

T.A.R. LOMBARDIA, Milano, Sez. IV – 5 aprile 2015, n. 940 – Pres. Giordano, Est. Fornataro – B. srl (avv. ti Prati e Scotti) c. Provincia di Lecco (avv. Ferrari), P. & C. spa (avv. Soncini), E. spa (avv. Invernizzi) ed altri.

Bonifica e risanamento ambientale – Individuazione del responsabile della contaminazione – Necessità – Attivazione del proprietario non colpevole – Irrilevanza – Possibile interruzione dell'intervento volontario – Prosecuzione – Non coercibilità.

Bonifica e risanamento ambientale – Individuazione del responsabile della contaminazione – Necessità – Interesse pubblico – Presupposto per la bonifica d'ufficio e per l'iscrizione dell'onere reale – Interesse privato – Presupposto per la rivalsa del proprietario incolpevole – Ratio – Principio “Chi inquina paga”.

Bonifica e risanamento ambientale – Individuazione del responsabile della contaminazione – Obbligo della Provincia – Condizionamento alla formale comunicazione della contaminazione da altre Amministrazioni – Esclusione – Mera conoscenza – Sufficienza.

La Provincia è obbligata a svolgere le attività istruttorie dirette ad accertare i responsabili dell'inquinamento a prescindere dalla possibilità che il proprietario o altri interessati provvedano al ripristino; infatti l'intervento di terzi avviene sempre su base volontaria e può essere interrotto, senza alcun potere coercitivo da parte dell'Amministrazione provinciale, sicché non può escludere l'obbligo dell'Ente di compiere le attività necessarie all'individuazione dell'inquinatore.

La previsione dell'obbligo dell'Amministrazione provinciale di accertare il responsabile dell'inquinamento risponde al principio “chi inquina paga” ed esprime l'esigenza concreta pubblicistica che le attività e i costi del ripristino ambientale gravino sul responsabile dell'inquinamento. In assenza di tale obbligo si determinerebbe una situazione sbilanciata a danno del proprietario incolpevole e non coerente con l'attuazione del predetto principio: difatti la previ-

sione dell'onere reale sul fondo inquinato varrebbe comunque a salvaguardare la posizione dell'Ente locale, mentre la tutela della situazione soggettiva del proprietario incolpevole sarebbe rimessa alla sua autonoma iniziativa processuale, attraverso l'azione di rivalsa nei confronti di un soggetto di cui dovrebbe essere dimostrata in sede processuale civile la responsabilità. In tal modo però anche l'interesse pubblico sotteso al principio "chi inquina paga" risulterebbe inammissibilmente condizionato alla spontanea attivazione del privato proprietario incolpevole, oltre che all'effettiva sua possibilità di individuare il responsabile della contaminazione in vista dell'azione di rivalsa.

È del tutto irragionevole ipotizzare che solo la comunicazione in certe forme della situazione di inquinamento possa radicare l'obbligo di accertarne il responsabile, in quanto l'attuazione concreta ed effettiva del principio "chi inquina paga" impone di dare rilevanza all'effettiva esistenza dello stato di inquinamento e alla sua conoscenza da parte dell'Amministrazione competente, a prescindere da formalistiche comunicazioni ad opera di altri Enti.

Il responsabile della contaminazione: questo sconosciuto.

Sicuramente l'individuazione del responsabile della contaminazione è un procedimento complesso, che richiede da parte della Pubblica amministrazione un'attività istruttoria particolarmente significativa, fatta di ricerche documentali, di analisi stratigrafiche e sinanche di attività quasi investigative¹, ma ciò non ne consente la pretermissione, né il rifiuto di attivare questo procedimento opposto a chi ne faccia richiesta avendone un interesse, come nel caso del proprietario incolpevole.

La vicenda oggetto di esame da parte del T.A.R. lombardo è quasi paradigmatica, in quanto presenta i tratti di quasi tutte le iniziative di sviluppo immobiliare attestate su aree oggetto di una pregressa attività industriale da cui è originata una contaminazione risalente che spesso non è stata fronteggiata dall'originario titolare dell'attività inquinante; la bonifica in questi casi viene prevista come obbligo assunto volontariamente dai successivi proprietari delle aree, interessati alla loro edificazione, nell'ambito di convenzioni urbanistiche. Dette convenzioni, infine, stipulate tra il Comune e i proprietari non responsabili della contaminazione, di tutto si preoccupano tranne che dell'individuazione del responsabile della contaminazione; anche perché si tratta di un compito che non incombe sul Comune, bensì sulla Provincia. Ecco allora che quando i costi lievitano, o divengono sproporzionati alla resa dell'intervento immobiliare, il fantasma del responsabile dell'inquinamento torna ad aleggiare sul luogo del delitto.

Il quadro normativo di riferimento al riguardo è costituito dall'art. 244 del D.Lgs. n. 152/2006, che sotto la rubrica equivoca "ordinanze" in realtà disciplina proprio questo tema.

Il primo comma stabilisce che le Pubbliche amministrazioni le quali, nell'esercizio delle proprie funzioni, individuino siti nei quali accertino che i livelli di contaminazione sono superiori ai valori di concentrazione soglia di contaminazione, ne

¹ In proposito, P. BERTOLINI, *Il principio di proporzionalità e l'accertamento del nesso di causalità nei procedimenti relativi alla bonifica di siti inquinati*, in questa *Rivista* 2013, 5, p. 557.

devono dare comunicazione alla Regione, alla Provincia e al Comune competenti. Il secondo prevede che la Provincia, ricevuta questa comunicazione, dopo aver svolto le opportune indagini volte ad identificare il responsabile dell'evento di superamento ed aver sentito il Comune, diffidi con ordinanza motivata il responsabile della potenziale contaminazione a provvedere alle procedure di messa in sicurezza, caratterizzazione o bonifica; ordinanza da notificare anche al proprietario del sito; nel caso in cui (comma 4) il responsabile non sia individuabile o non provveda, ed anche il proprietario non voglia provvedervi quale interessato e non già quale obbligato, allora gli interventi necessari vengono adottati d'ufficio dall'Amministrazione competente che può iscrivere onere reale sul bene bonificato in ragione dell'aumento di valore dallo stesso conseguito.

Certo, è anche possibile e non infrequente che il proprietario incolpevole della contaminazione si attivi spontaneamente nel dar corso alle procedure per gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale, quando rilevi il superamento o il pericolo concreto e attuale del superamento della concentrazione soglia di contaminazione; anche in questo caso se ne deve dare – però a cura del privato – comunicazione agli Enti pubblici, e in particolare alla Provincia, la quale, ricorda anche l'art. 245 T.U.A., una volta ricevute dette comunicazioni, si attiva, sentito il Comune, per l'identificazione del soggetto responsabile al fine di dar corso agli interventi di bonifica².

² Scrive L. PRATI, nella nota critica al T.A.R. Catania, 11 settembre 2012, n. 2117, Sez. I, che l'accertamento del responsabile può sicuramente essere operato anche con criteri presuntivi o di comune esperienza, senza però confondere la responsabilità da posizione dell'impresa che opera in loco con la responsabilità per la contaminazione, che può anche essere di molto risalente e imputabile ad altri soggetti. Il T.A.R. siciliano aveva appunto ribadito come, per l'individuazione del responsabile, l'Amministrazione potesse servirsi — in situazioni di contaminazione molto estesa nelle quali sia difficile distinguere l'apporto individuale di ciascun operatore — dei criteri presuntivi richiamati dalla Corte di Giustizia UE nella sentenza 9 marzo 2010 (causa C-378/08), “*vale a dire la vicinanza degli impianti e l'identità tra le sostanze rinvenute nelle matrici ambientali contaminate e quelle trattate, prodotte o stoccate, o comunque utilizzate dalle aziende*”. Scrive l'A. che nel fare tale affermazione, il Giudice fa chiaramente riferimento ad un modello di responsabilità di tipo oggettivo, incentrata principalmente sulla individuazione del nesso causale tra condotta inquinante e evento dannoso o pericoloso.

Il Collegio infatti sull'applicazione concreta del principio “chi inquina paga”, “*discostandosi da quanto ritenuto nelle precedenti pronunce della Sezione sulla medesima questione*” aderisce all'orientamento in forza del quale la responsabilità degli operatori economici insediati rispetto a misure di ripristino ambientale nascerebbe “*in virtù della loro presenza all'interno del sito perimetrato, quali soggetti proprietari o utilizzatori delle aree industriali ivi ricadenti, e si configura come 'oggettiva responsabilità imprenditoriale'*”, responsabilità in base alla quale “*gli operatori economici che producono e ritraggono profitti attraverso l'esercizio di attività pericolose, in quanto ex se inquinanti, o in quanto utilizzatori di strutture produttive contaminate e fonte di perdurante contaminazione, sono per ciò stesso tenuti a sostenere integralmente gli oneri necessari a garantire la tutela dell'ambiente e della salute della popolazione, in correlazione causale con tutti indistintamente i fenomeni di compromissione collegatisi alla destinazione industriale del sito, gravato come tale da un vero e proprio onere reale a rilevanza pubblica, in quanto finalizzato alla tutela di prevalenti ed indeclinabili interessi dell'intera collettività*”.

In questi termini, l'affermazione appare al commentatore non del tutto condivisibile proprio perché essa sembra confondere (in dissintonia con almeno un decennio di consolidate pronunce giurisdizionali) la responsabilità gravante sul proprietario di un sito contaminato incolpevole della contaminazione con quella di chi, invece, abbia ancora in essere un'attività inquinante.

La disciplina si completa, sul fronte pubblico, con l'art. 250, che accolla alle Amministrazioni la realizzazione d'ufficio delle procedure di bonifica, per il caso in cui i soggetti responsabili della contaminazione non provvedano direttamente agli adempimenti disposti dal presente titolo ovvero non siano individuabili e non vi provveda altri, e con l'art. 253, comma 3, che condiziona l'iscrizione del privilegio sul bene del proprietario incolpevole alla presenza di un provvedimento motivato dell'autorità competente che giustifichi, tra l'altro, l'impossibilità di accertare l'identità del soggetto responsabile ovvero che giustifichi l'impossibilità di esercitare azioni di rivalsa nei confronti del medesimo soggetto, ovvero la loro infruttuosità.

Sul fronte privato la disciplina in materia invece è dettata dall'art. 253, comma 4, che consente al proprietario non responsabile dell'inquinamento, il quale abbia spontaneamente provveduto alla bonifica del sito inquinato, di rivalersi nei confronti del responsabile dell'inquinamento per le spese sostenute e per l'eventuale maggior danno subito.

Un dato emerge allora con chiarezza dal combinato disposto di questo articolato, ed è appunto l'obbligo per la Provincia di procedere sempre, sia su denuncia di parte pubblica, che di parte privata, sia per propria diretta conoscenza comunque avvenuta, così afferma la sentenza in commento, all'avvio del procedimento volto all'individuazione del responsabile dell'inquinamento.

Questa attività condiziona sia la possibilità di procedere d'ufficio con l'iscrizione dell'onere reale a carico del bene del proprietario incolpevole, sia la possibilità di attivazione dello stesso proprietario incolpevole, in quanto, come bene chiarisce la pronuncia, il principio "chi inquina paga" di derivazione comunitaria richiede che sia il responsabile della contaminazione a doversi spendere personalmente, in prima battuta, per il risanamento del sito, e che solo se lo stesso non sia individuato o individuabile o solvibile, allora l'Ente pubblico possa impiegare risorse della collettività per provvedervi d'ufficio, rivalendosi sullo stesso, o iscrivendo onere reale sul bene ma solo a queste condizioni, e garantendo al proprietario incolpevole che si attivi il reale esercizio di una rivalsa verso l'inquinatore.

Detto in estrema sintesi, sia la rivalsa pubblica che quella privata richiedono il preventivo svolgimento dell'attività di accertamento del responsabile della contaminazione, procedimento pubblicistico correlato alla salvaguardia del *polluter pays principle* (di seguito *p.p.p.*) in ogni stadio dell'*iter* di bonifica.

Ciò che più è interessante nel caso che ci occupa, peraltro, è quanto viene detto sul rifiuto opposto dalla Provincia al proprietario incolpevole di procedere a tale accertamento, motivato su ragioni meramente formali (notizia non qualificata della contaminazione, ovvero non acquisita da altre P.A.) e su altre di natura privatistica (obbligo assunto convenzionalmente dal privato incolpevole di procedere alla bonifica).

Ebbene, ripudiato ogni formalismo e data rilevanza esclusiva alla presenza o meno di contaminazione del sito nonché alla conoscenza acquisita, con ogni mezzo e da ogni fonte, da parte della P.A., della contaminazione, il Collegio vi fa seguire il corollario che anche l'assunzione convenzionale degli obblighi di bonifica (verso il Comune e non già verso la Provincia) da parte del soggetto interessato, ma non colpevole, non facoltizza in alcun modo l'Amministrazione provinciale a derogare

al suo obbligo di accertamento del responsabile dell'inquinamento, posto a garanzia della reale attuazione del *p.p.p.*: infatti l'interessato potrebbe per ogni motivo decidere di non attivarsi ed allora la P.A. non potrebbe procedere d'ufficio, né iscriverne alcun onere reale sulla proprietà privata del soggetto incolpevole; viceversa, il privato che si attivi ha il diritto di poter esercitare l'azione di rivalsa verso l'inquinatore avvalendosi della sua individuazione da parte della P.A. cui è demandato tale compito e tale competenza dalle normative di settore, senza dover affrontare un complesso giudizio civile retto da altre regole che i principi di acquisizione d'ufficio di dati, informazioni e documenti che informano l'attività autoritativa ed anche certificativa della P.A.

Altrimenti opinando, per usare l'esemplificazione didattica usata in un caso simile da una pronuncia del Consiglio di Stato su cui a breve ci si soffermerà, si finirebbe per pretendere che il privato debba provare il proprio stato di famiglia non già attraverso i certificati anagrafici, ma attraverso un ordinario processo di cognizione.

Il T.A.R. Lombardia dunque esclude ogni possibile elusione provinciale di questo preciso obbligo, posto appunto a tutela di un interesse pubblico prima che di quello privato, ricostruendo l'immagine di una vera e propria responsabilità amministrativa dell'ente, e dei suoi funzionari, al riguardo³.

Di poco successiva alla sentenza in commento è la pronuncia del Consiglio di Stato, Sez. IV, 12 maggio 2015, n. 2833, prima accennata, che analizza una simile fattispecie, in cui l'ente pubblico voleva costringere il privato, sia in base agli obblighi di bonifica assunti nell'ambito di una convenzione di lottizzazione, sia in base ai propri poteri autoritativi di ordinare la bonifica, a realizzare le misure di risanamento previste su un'area oggetto di future urbanizzazioni e cessioni alla P.A.⁴.

Al privato, che contestava all'Amministrazione l'impossibilità di esercitare entrambi i mezzi, riconducendo all'autotutela proprietaria l'ordine di bonifica, il Consiglio di Stato risponde con una netta riqualificazione dell'inquadramento della tematica che esclude ogni possibile deroga, da parte pubblica, all'esercizio doveroso dei provvedimenti di ordinanza in materia di ambiente e salute, per nulla ascrivibili al novero dell'autotutela dominicale e viceversa espressione di un obbligo di tutela di un interesse pubblicistico.

È vero, scrive Palazzo Spada, che la convenzione di lottizzazione è riconducibile agli accordi sostitutivi di provvedimento, *ex art.* 11, comma 2, L. 7 agosto 1990, n. 241, ed è altresì vero che "nei casi in cui fa ricorso ad uno strumento alternativo all'attività di carattere provvedimentale, l'Amministrazione, oltre a continuare a disporre dei propri poteri autoritativi, può al contempo avvalersi di tutte le prerogative concesse dal codice civile ai contraenti privati", ma pur ricono-

³ In tal senso già l'acuto scritto di L. PRATI, *Le responsabilità dell'Amministrazione e dei funzionari nell'ambito del procedimento amministrativo diretto all'individuazione del soggetto responsabile per la bonifica*, in www.ambientediritto.it, 2014.

⁴ In merito, F. VANETTI, L. VANNI, *Successione fra società negli obblighi di bonifica e fissazione degli obiettivi con riferimento alle destinazioni d'uso previste negli strumenti di pianificazione generale*, in questa *Rivista* 2014, 6, p. 761.

scendo la validità del principio ne afferma la limitata rilevanza nel caso di siti contaminati.

Da un lato, infatti, dottrina e giurisprudenza civile⁵ ed amministrativa concordano nel ritenere che il potere eccezionale di autotutela esecutiva contenuto *sub* art. dall'art. 823 comma 2, c.c. sia alternativo o rispetto ai mezzi ordinari a difesa della proprietà o del possesso e che di conseguenza sia negato il potere all'amministrazione di emettere atti di autotutela quando pende davanti al giudice ordinario una controversia⁶; e ancora, l'assolutezza di tale principio, corollario della eccezionalità delle prerogative scolpite *sub* art. 823 c.c. che ne impone una perimetrazione rigorosa (in quanto in astratta collidente con il principio che vieta ai litiganti di farsi ragione da sé), sarebbe idonea ad affermare la indifferenza della "fonte" dal quale l'Amministrazione ritrae il potere sul bene, e la neutralità dello "strumento" negoziale od autoritativo.

D'altro canto i provvedimenti impositivi dell'obbligo di bonifica non si possono però collocare – si legge – nel novero dell'autotutela proprietaria, perché "*per genesi, funzione, generalità applicativa, fonte di provenienza (comunitaria, come è noto) tale tipologia di potere prescinde del tutto dallo "status" proprietario*" ed è anzi, secondo la nota ricostruzione operata dall'Adunanza Plenaria n. 25/2013, frutto della vincolata trasposizione nell'ordinamento nazionale dei principi comunitari di precauzione, dell'azione preventiva e del "chi inquina, paga"; dunque prescinde del tutto dalla appartenenza del bene.

Così, nella ricostruzione più attuale del Consiglio di Stato, l'esercizio dei poteri autoritativi in tema di bonifica da parte della P.A. non costituisce mai un mezzo attraverso il quale si tutela il diritto dominicale ma uno strumento con cui, semmai, si tutela l'ambiente e la salute collettiva.

Ecco perché non è possibile far discendere dall'avvenuto esercizio di detta potestà pubblicistica l'inesperibilità dell'azione sottesa allo strumento convenzionale, e viceversa.

Di più: ipotizzare una simile preclusione porrebbe sempre e comunque l'Ente pubblico in conflitto di interessi con se stesso.

Quest'ultimo infatti dovrebbe rinunciare ed esercitare le proprie prerogative in materia ambientale se vuole ottenere soddisfazione a cagione dell'asserito inadempimento del privato alle obbligazioni nascenti da una convenzione *ex* art. 11 della legge n. 241/1990.

E di converso, dovrebbe rassegnarsi a non ricorrere al giudice per fare valere tale inadempimento ove voglia responsabilmente attendere alla cura del sovraordinato (rispetto alla pretesa economica vantata) interesse della tutela della salute pubblica.

⁵ Corte Cass. Civ., Sez. Un., n. 5808 del 23 novembre 1985, nonché n. 6129 del 18 ottobre 1986, in *Foro it.* 1988, I, p. 924.

⁶ In tal senso Cons. Stato, 17 febbraio 2004, n. 628 e T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sez. I, 23 maggio 2012, n. 511 secondo cui detto potere di autotutela che spetta all'autorità amministrativa, in alternativa ai mezzi ordinari a difesa della proprietà e del possesso, in relazione ai beni demaniali ed ai beni patrimoniali indisponibili, assimilati ai primi non compete, invece, in ordine ai beni che fanno parte del patrimonio disponibile dell'Ente pubblico. Le sentenze sono reperibili in www.giustizia-amministrativa.it.

Il vero è che il divieto di cumulo, e la doverosa alternatività della tutela giurisdizionale e della c.d. “autotutela esecutiva” è sì espressiva di un principio generale, ma tale regola per il Consiglio di Stato opera limitatamente ai diritti dominicali ed ai mezzi ordinari a difesa della proprietà o del possesso, e non nel caso trattato⁷.

Se il privato si impegna convenzionalmente a cedere un'area bonificata all'Amministrazione e l'area si riveli contaminata (vizio tale da concretare *aliud pro alio*), il rimedio per ottenere l'esatto adempimento consiste in un'attività tesa a rendere le aree fruibili per l'uso preordinato, e ciò *ex art.* 1453 c.c., senza che vi sia necessità di prevederlo espressamente in convenzione.

Che poi tale attività tesa a rendere le aree fruibili per l'uso preordinato si chiami “bonifica” e che tale obbligo incomba *ex art.* 2043 c.c. anche sul responsabile dell'inquinamento, è un dato irrilevante, posta l'autonomia delle due sfere, autoritativa e negoziale, nei termini illustrati.

Interessante anche la verifica che il collegio romano opera della propria solu-

⁷ Particolarmente chiari i passaggi in merito della sentenza, che inanellano passaggi logici con un argomentare didascalico: “*se A cede a B un bene, perché venga adibito ad un certo utilizzo, ed il bene, prima della consegna (ovvero originariamente, ove B ne fosse ignaro) diviene inservibile all'uso preordinato, B può iniziare l'azione fondata sull'aliud pro alio, nei confronti di A. Se B, è anche un soggetto pubblico, può parimenti avviare i provvedimenti pubblicistici tesi a perseguire il responsabile della detta inservibilità. Ma i piani non interferiscono: come non interferisce sulla vicenda la possibilità che A si rivalga sull'autore responsabile della detta condizione di inservibilità del bene; e che possa, eventualmente, in futuro, agire nei confronti di B, per ripetere le somme da questi eventualmente ricevute dagli autori del “danneggiamento” che ha condotto alla inservibilità del bene. Postulare che il Comune non potesse intraprendere l'azione è un errore prospettico rilevante. Il privato, che consegna aliud pro alio nei confronti del Comune, ne può (ricorrendone le condizioni a termini del rapporto negoziale intrattenuto, il che verrà esplorato di qui a breve) rispondere.*”

Può agire poi nei confronti dell'autore; non dovendo il Comune locupletarsi dalla vicenda, potrebbe ripetere dal Comune le somme da questi ricevute dal detto autore dell'inquinamento.

Non altro: non può, in particolare pretendere, che il destinatario della consegna di un bene inservibile all'uso cui era preordinato “sopporti” tale situazione a cagione del fatto che altri soggetti erano asseritamente responsabili della condizione di inservibilità del bene.

La eventuale risoluzione della convenzione (non richiesta, comunque dall'adempiente Comune) avrebbe determinato, quale conseguenza la demolizione delle opere già eseguite dalla Grassetto (9 edifici residenziali) e la restituzione alla medesima delle aree cedute al Comune, ed inservibili al fine preordinato (salvo il diritto del privato di traslare tali conseguenze sul responsabile della condotta che determinò, in tesi, il proprio inadempimento).

Il Comune chiese invece la condanna all'esatto adempimento: detto “esatto adempimento”, nel caso di specie, riposa nella condotta tesa a rendere le aree consegnate fruibili all'uso preordinato (adibizione a verde attrezzato e campi sportivi).

*Che ciò coincida con la “bonifica” imposta pubblicisticamente al responsabile dell'inquinamento è ben vero: ma quest'ultimo, a ciò è tenuto in forza della propria attività nociva rilevante *ex art.* 2043 c.c. (principio-base traslato nel TUAmbiente). Il privato, invece, vi è tenuta negozialmente: secondo i principi generali civilistici (agli accordi sostitutivi di provvedimenti concernono in ogni caso le attività amministrative di carattere discrezionale si applicano i principi generali del codice civile in materia di obbligazioni e contratti *ex art.* 11, L. n. 241 del 1990 ... prima che in forza dell'art. 13 della Convenzione (ed anche a prescindere da tale prescrizione) e non può pretendere di essere esonerato perché un terzo, in tesi, pose in essere la condotta che è la scaturigine causale del proprio (asseritamente incolpevole) inadempimento negoziale”).*

zione quanto a conformità con la recente decisione della Corte di Giustizia (Sez. III, 4 marzo 2015, causa C-534/13, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e altri contro Fipa Group srl e altri)⁸ secondo cui, si ricorda, 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, deve essere interpretata nel senso che non osta a una normativa nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale, la quale, nell'ipotesi in cui sia impossibile individuare il responsabile della contaminazione di un sito o ottenere da quest'ultimo le misure di riparazione, non consente all'Autorità competente di imporre l'esecuzione delle misure di prevenzione e di riparazione al proprietario di tale sito, non responsabile della contaminazione, il quale è tenuto soltanto al rimborso delle spese relative agli interventi effettuati dall'Autorità competente nel limite del valore di mercato del sito, determinato dopo l'esecuzione di tali interventi.

La pronuncia comunitaria avvalorata, nel caso di specie, le conclusioni del Consiglio di Stato, come appunto scrive il Collegio, in quanto una cosa è il rilievo pubblicistico della condotta inquinante (la cui responsabilità pertiene sull'autore dell'illecito) e distinta fattispecie è la rilevanza dell'inquinamento di un'area sull'obbligazione civile liberamente assunta e riposante nell'obbligo di consegnare la detta area in condizioni fruibili per l'utilizzo preordinato.

Ciò che lega la sentenza romana a quella milanese in commento, è il dato inequivoco che il titolare dell'obbligazione civile ha diritto alla previa attivazione del procedimento diretto all'accertamento del responsabile della contaminazione, per potersi eventualmente rivalere su quest'ultimo.

Analoghi principi sono stati da ultimo ribaditi, sempre dal Consiglio di Stato, Sez. V, nella sentenza del 7 luglio 2015, n. 3382, relativa ad un ordine di bonifica impartito al proprietario di una strada pubblica oggetto di abbandono di rifiuti, in negativo: ovvero nel senso, conforme a quanto affermato dall'ultimo arresto comunitario della Grande sezione, che la direttiva 2004/35/CE, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale non osta a una normativa nazionale, la quale, nell'ipotesi in cui sia impossibile individuare il responsabile della contaminazione di un sito o ottenere da quest'ultimo le misure di riparazione, non consente all'Autorità competente di imporre l'esecuzione delle misure di prevenzione e di riparazione al proprietario incolpevole. Il presupposto è infatti sempre e in ogni caso l'attivazione per l'individuazione del responsabile, al fine di ottenere dallo stesso in prima battuta il risanamento ambientale: ed è stata proprio la Corte UE a ribadire, come emerge dagli artt. 4, par. 5, e 11, par. 2, dir. 2004/35/CE, in combinato disposto con il considerando 13 della stessa, che affinché il regime di responsabilità ambientale sia efficace è necessario che sia accertato dall'Autorità competente un nesso causale tra l'azione di uno o più operatori individuabili e il danno ambientale concreto e quantificabile, al fine dell'imposizione a tale operatore o a tali operatori di misure di riparazione, a prescindere dal tipo di inquinamento riscontrato.

PAOLA BRAMBILLA

⁸ La sentenza è commentata in questa *Rivista*, pp. 33 ss.

* * *

T.A.R. FRIULI VENEZIA-GIULIA, Sez. I – 20 marzo 2015, n. 146 – Pres. Zuballi, Est. Tagliasacchi – Giorgio Fidenato (avv. Longo) c. Regione Friuli Venezia Giulia (avv. Iuri) e Ministero delle Politiche Agricole e altri (n.c.).

Agricoltura – Mais OGM – Impossibilità di evitare la commistione tra colture transgeniche e non – Legge regionale Friuli Venezia-Giulia n. 5/2014 – Divieto di coltivazione di OGM sul territorio friulano – Misura di coesistenza – Ordine regionale di rimozione delle piante di mais OGM Mon 810 – Legittimità.

È misura di coesistenza legittima ex art. 26 bis direttiva CE/2001/18 nonché ex D.M. 12 luglio 2013 il provvedimento con cui una Regione ordina l'estirpazione di piante di mais OGM al fine di evitare l'impollinazione incrociata con le colture limitrofe non transgeniche.

Mais OGM e misure di coesistenza.

Nella sentenza che si annota, il giudice amministrativo è chiamato ancora una volta ad esprimersi in merito alla nota vicenda avente ad oggetto la coltivazione, da parte di un imprenditore agricolo friulano, della varietà di mais OGM MON 810.

La pronuncia in oggetto si inserisce nel solco dell'indirizzo confermato dal Consiglio di Stato, Sez. III, con sentenza n. 605 del 6 febbraio 2015, per cui sono da ritenersi legittime e conformi alla disciplina comunitaria di settore nonché al principio di precauzione, quei provvedimenti cautelari nazionali che vietano la coltivazione di OGM, laddove le relative conoscenze scientifiche non si siano ancora consolidate¹.

Pur riprendendo il principio sopra espresso, il caso di specie prende le mosse da una questione del tutto differente, poiché le misure oggetto di impugnativa riguardano una serie di provvedimenti con cui la Regione Friuli Venezia Giulia ha ordinato l'estirpazione delle piante di mais OGM MON 810 da quattro appezzamenti di terreno nella disponibilità del ricorrente, al fine di impedire l'impollinazione incrociata delle stesse con le colture non OGM limitrofe.

Secondo quanto disposto dall'art. 26 *bis* della direttiva CE/2001/18, gli Stati membri possono adottare misure volte ad evitare la presenza involontaria di OGM in altri prodotti (c.d. misure di coesistenza), allo scopo di evitare la perdita economica e l'incidenza di tracce di colture geneticamente modificate nelle altre colture, quali le colture convenzionali e organiche. Sulla scorta di tale norma, il Friuli Venezia Giulia ha preliminarmente approvato, in data 7 marzo 2014, un disegno di legge in cui è stato dato atto dell'impossibilità di evitare la commistione tra colture transgeniche e non sul territorio friulano, a causa delle caratteristiche e della pecu-

¹ Per un'analisi approfondita della sentenza n. 605/2015 del Cons. Stato si rimanda a S. COSTA, *Coltivazione OGM: via libera a divieti e restrizioni*, in questa *Rivista*, 2015, 1, pp. 88 ss.

liare organizzazione produttiva dello stesso e, conseguentemente, vietato la coltivazione di mais OGM. Tale divieto è divenuto definitivo con l'adozione della L.R. n. 15/2014², successiva all'approvazione della Commissione europea della predetta misura di coesistenza.

Nonostante le eccezioni sollevate dal ricorrente, il T.A.R. Friuli ha confermato la validità della Legge regionale alla luce della normativa nazionale ed europea. Il giudicante evidenzia infatti come le misure di coesistenza rientrino nel settore agricoltura, di competenza esclusiva delle Regione ai sensi e per gli effetti di quanto disposto dall'art. 117 Cost. e, in quanto tale, materia sottratta al sindacato sull'esistenza di prove scientifiche circa la pericolosità del prodotto. Nel caso di specie infatti il problema sotteso al divieto regionale di coltivazione di OGM non riguarda affatto la tutela della salute umana e dell'ambiente – per cui troverebbe applicazione l'art. 54 del Reg. CE/2002/178 e “*avrebbe senso discutere di prove scientifiche...*” – bensì la problematica della coesistenza di prodotti transgenici e non, disciplinata senza alcuna ombra di dubbio dall'art. 26 *bis* della summenzionata direttiva CE e rimessa alla potestà legislativa esclusiva della Regione.

SONIA COSTA

² Legge regionale 4 agosto 2015, n. 15 recante “*Assestamento del bilancio 2014 e del bilancio pluriennale per gli anni 2014-2016 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale 21/2007*”, il cui art. 2, comma 26, lett. a), ha modificato la L.R. Friuli Venezia-Giulia n. 5/2011 (“*Disposizioni relative all'impiego di organismi geneticamente modificati (OGM) in agricoltura*”), inserendo, dopo l'art. 2, l'art. 2.1, rubricato “*Misure specifiche per evitare la presenza involontaria di OGM nelle colture convenzionali e biologiche di mais*”), il quale dispone che: “*Al fine di evitare la presenza involontaria di OGM nelle colture convenzionali e biologiche di mais, nel territorio del Friuli Venezia-Giulia, caratterizzato da modelli produttivi e strutture aziendali che condizionano il grado di commistione tra le colture transgeniche e non transgeniche, è esclusa la coltivazione di mais geneticamente modificato in applicazione della facoltà riconosciuta dal paragrafo 2.4 della raccomandazione 2010/C200/01 della Commissione, del 13 luglio 2010, recante orientamenti per l'elaborazione di misure nazionali in materia di coesistenza per evitare la presenza involontaria di OGM nelle colture convenzionali e biologiche. La coltivazione di mais geneticamente modificato comporta l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 euro a 50.000 euro irrogata dal Servizio competente in materia di Corpo forestale regionale*”.

* * *

T.A.R. LAZIO, Roma, Sez. II – 17 marzo 2015, n. 4233 – Pres. Stanizzi, Est. Martino Caponigro – A.D. e altri (avv.ti Lirosi, Martinelli e Pepe) c. Roma Capitale (avv. Rocchi) e A. spa, A.M. (avv. Piazza), R.S.M. srl (avv. Feroletto) e con l'intervento *ad adiuvandum* di C. (avv.ti Rienzi, Giuliano, Di Ascenzo e Colarusso).

Veicoli a motore – Circolazione stradale – Regolamentazione della sosta a pagamento – Discrezionalità dell'Amministrazione comunale – Limiti.

Veicoli a motore – Circolazione stradale – Regolamentazione della sosta a pagamento – Criterio della leva finanziaria – Insufficienza e contrasto con principi di ragionevolezza e proporzionalità.

I provvedimenti di regolamentazione della sosta a pagamento sono espressione di scelte largamente discrezionali dell'Amministrazione comunale che devono tener conto delle diverse soluzioni percorribili, incidenti su valori costituzionali spesso contrapposti, che devono essere contemperati, secondo criteri di ragionevolezza.

Non è conforme ai criteri di ragionevolezza e di proporzionalità dell'azione amministrativa l'uso indifferenziato ed esclusivo della leva finanziaria quale strumento di regolamentazione della sosta tariffata sia pur quando esso sia finalizzato a garantire una migliore fruizione dei relativi parcheggi.

Siamo tutti automobilisti e abbiamo i nostri diritti: Roma Capitale incassa un'altra sconfitta in tema di viabilità, traffico e sosta, annullata dal T.A.R. anche la disciplina tariffaria dei parcheggi.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio di Roma ha bocciato ancora una volta la Giunta Marino su una delle variegate iniziative volte a scoraggiare l'uso dell'automobile nel centro della città eterna: si tratta in questo caso dell'aumento delle tariffe per la sosta.

La decisione che si commenta non costituisce il primo caso (... né l'ultimo¹) di sconfitta dell'organo esecutivo di Roma Capitale sull'argomento, ma è di particolare interesse per l'articolazione dei motivi e l'ampio dibattito, che certamente potrà fungere da ispirazione anche per la soluzione di analoghe problematiche, pur con i dovuti distinguo, nel resto della penisola.

L'atto censurato è la deliberazione dell'Assemblea capitolina n. 48 recante "*Modifiche alla Nuova disciplina della sosta tariffata*" (la c.d. "delibera 48") adottata il 29 luglio 2014 unitamente – come d'abitudine – a tutti i suoi presupposti e in particolare ad uno studio effettuato da Roma Servizi... in atti al Dipartimento Mobilità e Trasporti e all'approvando "Piano Generale del Traffico Urbano di Roma Capitale" (PGTU) già adottato con deliberazione della Giunta Capitolina del 28 marzo 2014, n. 14, ma appunto a quella data non approvato in via definitiva. Con la delibera 48 (che, come si vedrà, viene dipinta come una sorta di *blitz* estemporaneo), la Giunta Marino – da un lato – impone una tariffa costante a 1,5 euro l'ora per tutti i parcheggi di Roma con sosta a pagamento (le famose strisce blu) e – dall'altro lato – elimina (*rectius* "sospende", senza spiegare bene cosa ciò comporti) ogni agevolazione tariffaria per la sosta lunga (giornaliera o mensile).

I ricorrenti sono un gruppo di lavoratori (professionisti, imprenditori, artigiani), proprietari o comunque utilizzatori di autoveicoli privati, che quotidiana-

¹ Sempre lo stesso T.A.R. Lazio con la decisione n. 5802/2015 ha annullato la deliberazione della Giunta Capitolina di Roma, n. 119, del 30 aprile 2014, prot. RC n. 7607/14, recante "*rideterminazione delle tariffe relative al rilascio dei permessi di accesso alle zone a traffico limitato*", concludendo che – in quel caso, così come in questo... – l'organo amministrativo non abbia operato nel rispetto dei principi generali dell'agire amministrativo "*i quali richiedono che le prerogative attribuite in astratto dalla norma primaria vengano esercitate sulla base di una adeguata e completa istruttoria, ricostruibile in sede giurisdizionale, nonché attraverso scelte logiche, ragionevoli e proporzionate*".

mente debbono recarsi sul luogo di lavoro in automobile “*sia per l’assenza di soluzioni di mobilità pubblica equivalente, sia per esigenze connesse alla propria attività*” parcheggiando proprio sulle strisce blu.

La difesa dei ricorrenti, anteposta una documentata fase di inquadramento normativo², ricorda un primo precedente giurisdizionale sfavorevole all’Amministrazione cittadina in materia di sosta, ricordando la sentenza del T.A.R. Lazio Roma, sempre seconda sezione, n. 5218 del 28 maggio 2008 che, in accoglimento di un ricorso proposto dal Codacons in relazione alla zona di Roma Ostiense, ne aveva annullato l’individuazione quale “zona di particolare rilevanza urbanistica” perché non era stata adeguatamente provata l’esigenza e le condizioni particolari di traffico rispetto ad altre zone, nelle quali la facoltà di realizzazione di parcheggi a pagamento da parte dell’Amministrazione comunale è comunque condizionata alla contemporanea creazione nelle immediate vicinanze di parcheggi gratuiti³.

La difesa dei ricorrenti passava ad esaminare le successive due delibere del 2008 (la 257 e la 281), poi riconfermate nel 2010 dal Consiglio (delibera 54) e nel 2013 dalla Giunta (delibera 185), che avevano rimodulato completamente l’assetto tariffario della sosta, sia nell’area a traffico limitato (ZTL) sia nelle altre aree, sulla base di linee guida condivise e apprezzate anche dal popolo degli automobilisti.

I principi ispiratori della nuova sosta romana così declinati, miravano ad un equilibrio – certamente difficile, si deve notare – tra la generale agevolazione all’uso dell’automobile per gli utenti “deboli” (e cioè provenienti dalle zone non coperte da servizi “forti” di trasporto pubblico ad elevata capacità e frequenza), e la dissuasione dell’uso della medesime auto nelle zone invece coperte dai servizi pubblici “forti”, nelle quali peraltro doveva essere comunque salvaguardata la domanda di sosta dei residenti.

Accanto a tale ambizioso obiettivo, l’assetto regolamentare individuava altre specifiche esigenze e si adoperava per incrementare la fruibilità delle aree di sosta a servizio dei grandi ospedali privi di parcheggi interni, incentivare l’uso dei ciclomotori e motocicli e prevedere agevolazioni tariffarie per fasce di utenza.

² A partire dalla norma statale del Codice della Strada (il “Nuovo”, oramai del 1992) che, all’art. 7, comma 1, lett. f) consente ai Comuni di stabilire “*previa deliberazione della Giunta, aree destinate a parcheggio sulle quali la sosta dei veicoli è subordinata al pagamento di una somma da riscuotere mediante dispositivi di controllo della durata della sosta, anche senza custodia del veicolo, fissando le relative condizioni e tariffe in conformità alle direttive del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le aree urbane*”, sino all’*excursus* – interessante sotto un profilo storico – relativo alle delibere di Consiglio Comunale n. 46 del 28 marzo 1996 antecedente al Primo Piano Generale del Traffico Urbano (PGTU) che fu approvato con delibera n. 84 del 29 giugno 1999, che – per quanto qui più interessa individuava nella tariffazione della sosta uno degli strumenti fondamentali di regolazione della circolazione nella prima e nella seconda delle quattro fasce concentriche, corrispondenti alla ZTL centrale e al c.d. “Anello Ferroviario” in cui è suddiviso il territorio, in ragione del livello di servizio del trasporto pubblico. Con diverse delibere del 2004 (n. 104 della Giunta e n. 226 e 381 del Consiglio venivano riordinati i criteri di tariffazione.

³ A quel punto il Sindaco di Roma aveva sospeso tutti i provvedimenti relativi alla tariffazione della sosta e la Giunta aveva istituito una apposita Commissione formata da rappresentanti dell’amministrazione ed esperti che avrebbe dovuto – con il supporto consultivo delle associazioni dei commercianti e dei consumatori – produrre un testo di principi finalizzato alla migliore definizione di una nuova disciplina della sosta tariffata da sottoporre all’approvazione della Giunta.

Sotto un profilo oggettivo, dal lato dell'utente, soprattutto in comparazione con altre città italiane ed europee nelle quali il problema del traffico era pure stato affrontato con provvedimenti tariffari assai gravosi, non v'è dubbio che la soluzione romana fosse molto interessante⁴.

È quindi evidente che quando, con la delibera 48, la Giunta Marino ha aumentato la tariffa di sosta a tappeto (senza distinzione alcuna tra ZTL e zone esterne) portandola a euro 1,50 e "sospeso" tutte le agevolazioni tariffarie per la sosta lunga (... *nelle more della definizione della Nuova Disciplina della Sosta sulla base delle linee dettate dal Nuovo Piano Generale del Traffico Urbano di Roma Capitale...* e forse *sine die*) gli automobilisti romani siano insorti. Soprattutto coloro, come i ricorrenti, che non possono permettersi di abitare in centro e sono costretti ad usare l'auto privata tutti i giorni per andare al lavoro.

Non è bastato al Campidoglio cercare di dimostrare che la decisione assunta aveva in effetti un suo antecedente logico nello studio svolto da Roma Servizi per la Mobilità (a cui i ricorrenti non avevano avuto accesso) che aveva documentato una serie di carenze nello stato del traffico di Roma Capitale già evidenti nella quotidianità⁵. L'obiettivo perseguito dalla Giunta Marino era quello di "*recuperare l'efficacia dello strumento della sosta tariffata come regolamento della domanda di spostamento con mezzi privati verso zone servite dal trasporto pubblico*". Un obiettivo certamente meritevole.

Ma come tale non è stato interpretato dagli automobilisti romani che rilevavano come dietro l'affermazione di alti ideali si sarebbero, invece, nascoste più prosaiche esigenze di cassa dell'Amministrazione capitolina.

Infatti i ricorrenti, per parte loro, documentavano un incremento abnorme ed insostenibile della loro spesa personale sino ad oltre il 240% rispetto ad un attimo prima dell'approvazione della delibera 48, tutto ciò a fronte di un evidente, ulteriore deterioramento del servizio di trasporto pubblico.

Sotto un profilo giuridico, i ricorrenti inquadravano le proprie pretese sia sotto un profilo procedimentale sia sotto un profilo sostanziale, richiamando i motivi che avevano già determinato il successo dell'iniziativa giurisdizionale del 2008, in relazione alla violazione dell'art. 7 del Codice della Strada oltre alle norme sul proce-

⁴ Le aree di sosta a pagamento venivano regolate prevedendo una tariffazione di euro 1,00 l'ora, all'interno della ZTL quali la tariffa massima era stabilita in euro 1,20 e con agevolazioni tariffarie notevoli quantomeno rispetto ad altre città d'Italia: era prevista una tariffa agevolata giornaliera pari ad euro 4,00 per otto ore consecutive, tariffa agevolata mensile, riferita ad un solo autoveicolo, pari ad euro 70/mese solare, e la gratuità assoluta per le autovetture a trazione elettrica o anche ibrida. Sempre sulla scia degli obiettivi sopra indicati era prevista la gratuità della sosta nei parcheggi in prossimità di strutture ospedaliere, con il limite temporale di sosta continuativa pari a tre ore.

⁵ Che aveva rilevato una "*ridotta efficacia del sistema finora in essere quale strumento di regolazione e gestione della domanda di spostamento nelle zone dove insistono i principali attrattori*". In particolare le tariffe agevolate avrebbero "*favorito gli spostamenti sistematici con mezzo privato anche verso destinazioni servite dal trasporto pubblico*", oltre a comportare una ridotta rotazione nell'utilizzo degli stalli tariffati. Continua lo studio analizzando la sosta di intralcio in doppia fila o l'uso improprio degli spazi riservati alla sosta e osservando che essi "*si traducono in eventi perturbanti il regolare transito dei mezzi del trasporto pubblico, determinando tempi di percorrenza e, in generale, livelli di servizio, non idonei a garantire l'effettiva competitività dello stesso*".

dimento amministrativo, ai quali affiancavano la lamentata violazione dei più svariati principi costituzionali, dall'uguaglianza al diritto di libera circolazione, al principio di legalità e libertà di iniziativa economica, alla capacità contributiva, oltre ad una serie di vizi di eccesso di potere. Era rimarcata con particolare indignazione l'assenza di un PGTU definitivamente approvato⁶ che consentisse di valutare la capacità residua del trasporto pubblico collettivo e stigmatizzato lo scopo della misura nell'esigenza di "fare cassa" in vista della chiusura del bilancio romano.

La reale sostanza delle ragioni dei ricorrenti, tuttavia, ad avviso di chi scrive era nella constatazione che negli atti impugnati non vi fosse alcuna reale prova dell'efficacia diretta degli aumenti tariffari sugli obiettivi di miglioramento e riduzione del traffico.

L'Amministrazione costituita (unitamente alle aziende strumentali ATAC e Roma Servizi Mobilità) resisteva, piuttosto strenuamente stante l'evidente convinzione nella meritevolezza dell'obiettivo, sulla base di un'interpretazione liberista delle prerogative comunali sia per quanto riguarda l'applicazione del Codice della Strada sia per quanto riguarda la tutela costituzionale del diritto di circolazione, riportandosi alle argomentazioni della Corte Costituzionale⁷ che, sulla base del principio della necessaria tutela dell'interesse pubblico, oltre che del principio di ragionevolezza (e si vuol dire di proporzionalità) aveva statuito sulla legittimità di sistemi di limitazione o imposizione di prestazioni economiche in vista della realizzazione dell'obiettivo della migliore utilizzazione dei beni pubblici.

Ma – come sopra si è detto – non è bastata alla difesa comunale la lunga spiegazione della strategia adottata nel 1999 e portata avanti sino al Nuovo PGTU⁸,

⁶ Il PGTU adottato ma non approvato dipinge un quadro critico del trasporto pubblico e, in ogni caso, detta criteri generali affinché l'importo delle tariffe sia comunque differenziato a seconda dei diversi ambiti territoriali.

⁷ In particolare il riferimento è a Corte Cost., 19 luglio 1996, n. 264 per cui che "sistemi come quelli del pedaggio autostradale o dei provvedimenti amministrativi di chiusura (nel rispetto di determinate zone o fasce orarie) dei centri storici delle più importanti città sono ormai universalmente riconosciuti come legittimi, proprio in virtù del principio per cui la libera circolazione non si identifica con la libertà assoluta di circolare su tutte le strade con il mezzo privato, bensì va regolata al fine di raggiungere la migliore utilizzazione dei beni pubblici. Ancora Corte Cost. nn. 51 del 1991, 12 del 1965 e 64 del 1963.

Ancora proprio sulla sosta tariffata la decisione n. 66 del 29 gennaio 2005 ha accomunato il pagamento per la sosta del veicolo non ad un tributo o ad una prestazione patrimoniale imposta ma a un "corrispettivo, commisurato ai tempi e ai luoghi della sosta, di una utilizzazione particolare della strada, rimessa ad una scelta dell'utente non priva di alternative", con la conseguenza che "il corrispettivo risulta privo di uno dei fondamentali requisiti che questa Corte ha ritenuto indispensabile affinché possa individuarsi una prestazione patrimoniale imposta; e ciò esclude che debba essere assistito dalla garanzia prevista dall'art. 23 Cost."

⁸ Adottato con delibera di G.C. n. 70 del 2014, e, successivamente alle controdeduzioni dei Municipi, con decisione della Giunta del 19 settembre 2014 che, nella visione critica già menzionata alla nota 5, prende atto del fatto che "le misure di limitazione del traffico privato per favorire l'utilizzo del trasporto pubblico nell'area centrale e semicentrale hanno prodotto risultati inferiori a quelli attesi. In particolare, sono aumentati i veicoli a due ruote, che non sono stati interessati dalla misure di limitazione, con conseguente aumento della incidentalità. Altra critica è rappresentata dalla ridotta rotazione nell'uso degli spazi di sosta tariffati per la presenza massiccia di auto dei residenti, esentate dal pagamento; tale criticità

così come non è servito riferirsi, da un lato alle nuove iniziative di Car Pooling e Bike e Car Sharing⁹ finalizzate a garantire la sostenibilità della circolazione viaria all'interno del centro storico, dichiarato dall'Unesco patrimonio dell'umanità. Non hanno giovato neppure i risultati dei due studi delle aziende strumentali (che in sostanza avevano dimostrato come le tariffe agevolate avessero disincentivato il ricorso ai mezzi pubblici e diminuito l'indice di rotatività dei parcheggi), né i loro aggiornamenti acquisiti in corso di causa, così come il riferimento alla situazione di Milano, che ha una tariffazione obiettivamente più onerosa.

Il T.A.R., infatti, dopo aver deciso sulle istanze processuali (respinta la richiesta di estromissione dell'Agenzia Roma Servizi per la Mobilità e accolta l'eccezione di inammissibilità dell'intervento *ad adiuvandum* del Codacons) pur assolvendo da errori procedurali la Giunta Marino¹⁰, la condanna, invece, nella sostanza in modo netto.

Il T.A.R., infatti, rileva come non si possa, in presenza di un PGTU vigente, prescindere dai suoi contenuti e dai principii ispiratori della materia già esistenti, e soprattutto che non si possano ignorare i criteri generali di ragionevolezza e proporzionalità.

La condanna è quindi letteralmente "capitale" perché il Campidoglio è caduto proprio sui principi generali che avrebbe voluto salvaguardare ed è costretto ad incassare una durissima reprimenda sull'irragionevolezza e sperequazione della propria azione amministrativa.

Precisa il Collegio giudicante che è evidente come non si stia discutendo sulla legittimità delle strisce blu *ex se*, ma della modalità con la quale la sosta è stata disciplinata dalla Giunta. Se è vero che la regolamentazione dei limiti all'utilizzo delle strade (nelle forme di divieti, diversità temporali o di utilizzazioni, subordinazione a certe condizioni, anche tariffarie) è articolata dalla Pubblica amministrazione tenendo conto di tutte le variabili (tra le quali le diversità dei mezzi impiegati, di situazione topografica o dei servizi pubblici, l'impatto sull'ambiente, e le altre conseguenze pregiudizievoli derivanti dall'uso indiscriminato dell'auto privata), tale disciplina deve essere comunque funzionale alla pluralità degli interessi pubblici meritevoli di tutela, alle diverse esigenze e deve rispondere a criteri di ragionevolezza.

La ragionevolezza come misura della legittimità dell'azione amministrativa anche in materia di regolamentazione stradale è principio consolidato nella giurisprudenza amministrativa che, mutuandone il concetto dall'esperienza comunitaria, ne ha fatto oramai un saldo baluardo¹¹. Pertanto il T.A.R. conclude che così

si è accresciuta con l'introduzione nel 2008 degli stalli di sosta gratuiti, degli abbonamenti mensili e di tariffe forfettarie giornaliere [...].D'altra parte la città, dopo avere sperimentato in questi ultimi anni nuove 'regole' e dopo averne apprezzato gli effetti in linea generale positivi, è pronta per un più efficace 'rigore' per raggiungere gli obiettivi fissati" (p. 2 Nuovo PGTU come citata dalla difesa del Comune).

⁹ Ricordando le pertinenti delibere n. 45/2014 e n. 173/2014.

¹⁰ Respingendo le tesi dei ricorrenti il T.A.R. – inappuntabilmente ad avviso di chi scrive – osserva come la delibera 48 sia un atto di natura generale non sottoposto agli obblighi partecipativi di cui alla legge sul procedimento 241/90 e che neppure il Codice della Strada aveva imposto particolari forme partecipative al procedimento di regolamentazione della sosta, per cui il precedente amministrativo del 2008, invocato dai ricorrenti, non poteva costituire regola.

¹¹ La decisione cita in particolare la sentenza del Cons. Stato, Sez. V, n. 825 del 13 febbraio 2009

come i provvedimenti limitativi della circolazione veicolare all'interno dei centri abitati sono espressione di scelte latamente discrezionali *“che coprono un arco molto esteso di soluzioni possibili, incidenti su valori costituzionali spesso contrapposti, che devono essere contemperati, secondo criteri di ragionevolezza”*, così anche la delibera 48 avrebbe dovuto essere caratterizzata da tali elementi.

Ma – dalle risultanze del giudizio – la delibera 48 è apparsa come derivante da un'istruttoria inadeguata e incapace di provare il beneficio della misura afflittiva – si vorrebbe dire la sua proporzionalità – rispetto al fine.

La delibera 48 confligge quindi con il PGTU che, diversamente da quanto sostenuto dalla difesa dell'Amministrazione, contiene criteri di determinazione delle tariffe che sono stati violati dalla Giunta Marino che si è basata esclusivamente sull'*“uso indifferenziato della leva finanziaria”*. La Giunta non ha proposto misure di incremento dell'offerta di trasporto pubblico e non ne ha verificato la relativa disponibilità, violando non solo i principi del PGTU approvato, ma anche di quello *in itinere*.

Per chi non abbia in simpatia la Giunta romana è interessante leggere l'invettiva che il Tribunale Amministrativo spiega in diverse pagine (davvero molte) di motivazione nelle quali stigmatizza l'assenza di verifiche puntuali, la noncuranza rispetto alle diversità delle casistiche e la marginalità delle piccole iniziative di supporto (car-sharing, car-pooling e bike-sharing), l'insufficienza degli studi delle aziende strumentali: insomma l'irrazionalità dell'intero impianto¹². Per chi, invece, ritenga che le buone intenzioni vadano comunque premiate, il catalogo delle lacune sottolineate dal T.A.R. appare financo imbarazzante.

Il futuro, poi, sembra ancora meno roseo, visto che i giudici romani preconizzano un azzeramento dell'offerta di stalli gratuiti all'interno della cerchia ferroviaria. A fronte di una tale catastrofe l'avvocato dei ricorrenti si sarebbe aspettato probabilmente una condanna alle spese che, invece, ma non è una sorpresa, sono state compensate.

Una pronuncia sostanzialistica che, quindi, pur senza in realtà accogliere pienamente nessuna delle tesi proposte, inquadra in una propria ricostruzione logica la pianificazione del traffico e della sosta in una cornice, oltre che di normativa positiva, di principi generali di ragionevolezza e proporzionalità.

EVA MASCHIETTO

in relazione alla situazione della ZTL napoletana (che a sua volta richiama Cons. Stato, Sez. V, 4 marzo 2008, n. 824; 11 dicembre 2007, n. 6383; 29 maggio 2006, n. 3259; Ad. Plen. 6 febbraio 1993, n. 3).

¹² Significativo il passo per cui *“È quasi inutile aggiungere, peraltro, che il potenziamento e/o la razionalizzazione della rete del trasporto pubblico avrebbe dovuto precedere e non seguire la rimodulazione della disciplina della sosta”*. E ancora, duramente, sulla parte in cui l'Amministrazione aveva tentato il confronto con le altre città *“in primo luogo, il confronto con esperienze diverse da quella specifica di Roma Capitale richiederebbe, per fare emergere l'inconsistenza dei dedotti profili di irrazionalità delle scelte contestate, un approfondimento ben diverso da quello addotto da parte dell'Amministrazione, non essendo possibile instaurare alcuna relazione fra la specifica realtà della città di Roma e quella delle città italiane dalla stessa richiamate”* e poi *“oltre a confermare l'inverso elementare rilievo secondo cui il confronto con altre città italiane appare in generale incongruo poiché si tratta di contesti territoriali con caratteristiche insediative specifiche e dimensioni nettamente non paragonabili a quelle di Roma – si propone comunque una comparazione con la città di Milano, in cui però la disciplina della sosta è articolata in senso esattamente opposto alla delibera all'esame del Collegio”*.

* * *

T.A.R. PIEMONTE, Sez. I – 4 febbraio 2015, n. 210 – *Pres.* Balucani, *Est.* Pescatore – A.T.I.V.A. spa, G.O. e altro (avv. Cisa Asinari Di Gresy) c. Comune di Scarmagno (n.c.).

Rifiuti – Ordinanza ex art. 192, D.Lgs. n. 152/2006 – Prodotti dell'attività di recupero – Art. 216, D.Lgs. n. 152/2006 – Materiale riutilizzato senza ulteriore trasformazione o trattamento – Illegittimità.

È illegittima l'ordinanza sindacale emessa ai sensi dell'art. 192 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 per aver l'Amministrazione erroneamente qualificato come rifiuti i prodotti dell'attività di recupero effettuato ai sensi dell'art. 216 del citato decreto (nella specie, materia prima secondaria per l'edilizia), in quanto il materiale in questione è stato oggettivamente riutilizzato nel processo produttivo senza necessità di alcun ulteriore processo di trasformazione o trattamento.

Recupero semplificato e cessazione della qualifica di rifiuto.

La sentenza in commento torna sulla questione del rapporto tra le operazioni di recupero dei rifiuti in procedura semplificata e la cessazione della qualifica di rifiuto dei materiali sottoposti a tali operazioni¹.

Come noto il D.Lgs. n. 152/2006, agli artt. 214 e 216 disciplina la possibilità di procedere ad attività di recupero dei rifiuti in regime semplificato al fine di poter successivamente riutilizzare i prodotti scaturenti da tale attività nell'ambito di un ciclo produttivo o di consumo. Trattandosi di materiali qualificabili come rifiuti sia non pericolosi che pericolosi, il legislatore si è preoccupato di fare in modo che tale procedimento di recupero sia realizzato nel rispetto di precise norme tecniche e prescrizioni con la finalità di garantire che l'intero *iter*, se pur in regime semplificato sotto il profilo degli adempimenti amministrativi, avvenga in ogni caso nel rispetto di un elevato livello di protezione ambientale.

Proprio a tale scopo sono preordinati i decreti ministeriali 5 febbraio 1998, per quanto concerne i rifiuti non pericolosi, e 12 giugno 2002, n. 161, per quanto concerne i rifiuti pericolosi, mediante i quali, già ai tempi dell'abrogato D.Lgs. n. 22/1997 (c.d. decreto Ronchi) sono state introdotte puntuali prescrizioni indicando, in particolare, per ciascuna tipologia di rifiuto ammesso la provenienza, le caratteristiche e le possibili attività di recupero.

Il pieno rispetto delle anzidette prescrizioni nello svolgimento delle attività di recupero consente, quanto meno sulla carta, ad un materiale qualificato come ri-

¹ Questione già affrontata in modo conforme, tra le altre, da T.A.R. Abruzzo, Sez. I, 8 giugno 2013, n. 549 e Cons. Stato, Sez. IV, 19 febbraio 2004, n. 674, in questa *Rivista*, 2004, p. 688, con nota di R. TUMBILOLO.

fiuto di cessare, all'esito delle operazioni di recupero, tale qualifica e di circolare nuovamente come prodotto.

Ciò trova ora conferma nell'art. 184 *ter*, rubricato appunto "cessazione della qualifica di rifiuto", mediante il quale il legislatore del 2010, in sostituzione del previgente art. 181 *bis* sulle "materie, sostanze e prodotti secondari", ha previsto, per quanto interessa qui sottolineare, che:

- "un rifiuto cessa di essere tale, quando è stato sottoposto a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo, e soddisfis i criteri specifici, da adottare nel rispetto delle seguenti condizioni:

- a) la sostanza o l'oggetto è comunemente utilizzato per scopi specifici;
- b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto;
- c) la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli *standard* esistenti applicabili ai prodotti;
- d) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana" (così il comma 1 del citato art. 184 *ter*);

- "(...) I criteri di cui al comma 1 sono adottati in conformità a quanto stabilito dalla disciplina comunitaria ovvero, in mancanza di criteri comunitari, caso per caso per specifiche tipologie di rifiuto attraverso uno o più decreti del Ministro dell'Ambiente (...)" (così il comma 2), con la precisazione (comma 3) che "nelle more dell'adozione di uno o più decreti di cui al comma 2, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui ai decreti del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio in data 5 febbraio 1998, 12 giugno 2002, n. 161 (...)".

Come confermato dalla giurisprudenza, quindi, "la caratteristica di *rifiuto cessato ex art. 184 ter* del D.Lgs. n. 152/2006 viene assunta solo all'esito di tutte le attività di recupero indicate dal D.M. 5 febbraio 1998 per i rifiuti non pericolosi e dal D.M. 12 giugno 2002, n. 161 per i rifiuti pericolosi e, pertanto, solo le materie che risultino corrispondenti a quanto ivi indicato possono essere poste in commercio come prodotti e non come rifiuti"².

Peraltro, la stessa giurisprudenza che si è occupata della citata disposizione normativa, ha da subito rilevato come l'art. 184 *ter* abbia ampliato la sfera di applicabilità del concetto di prodotto derivante dall'attività di recupero, dal momento che, rispetto alla precedente formulazione della categoria delle "materie, sostanze e prodotti secondari" di cui all'abrogato art. 181 *bis*, tale prodotto, da un lato, non deve più necessariamente possedere un valore economico intrinseco, essendo sufficiente che esista "un mercato o una domanda per tale sostanza o oggetto"³, e, dal-

² Così, Corte Cass. pen., Sez. III, 8 ottobre 2014, n. 41942, in *Ambiente & sviluppo*, 2015, p. 183 (nella fattispecie, un carico di pastello di piombo, derivante dalla frantumazione delle batterie al piombo esauste, costituente un rifiuto pericoloso, era pronto per una spedizione all'estero, ma non risultava dimostrato che il materiale fosse stato sottoposto a preventiva operazione di recupero rendendo così ipotizzabile il reato di traffico illecito di rifiuti).

³ Cfr. T.A.R. Campania, Sez. II, 14 luglio 2014, n. 1308; T.A.R. Lombardia, Milano, 27 febbraio 2014, n. 534; Corte Cass. pen., Sez. III, 25 maggio 2011, n. 24427, in *Ambiente & Sviluppo*, 2011, p. 925 e *Foro It.*, 2012, 2, p. 104.

l'altro, può essere il risultato anche solo di un'operazione di controllo dei rifiuti⁴ per verificare se siano soddisfatti i criteri elaborati conformemente alle condizioni di cui al comma 1 del citato art. 184 *ter*⁵.

Occorre tuttavia osservare come il quadro normativo sin qui delineato potrebbe non essere di per sé sufficiente a garantire elevati *standard* di tutela ambientale: la previsione in astratto di prescrizioni volte a disciplinare con rigore la fase di recupero del rifiuto non varrebbe a scongiurare il pericolo di danni all'ambiente ove i prodotti derivanti da rifiuti recuperati siano successivamente oggetto di ulteriori trattamenti "fuori controllo" per poter essere impiegati o peggio non vengano in concreto riutilizzati in un processo produttivo e/o di consumo ma destinati all'abbandono.

Ed è proprio in questo senso che appare opportuno l'intervento della giurisprudenza, che, come nel caso della sentenza in commento, afferma la necessità che sia provato in giudizio, in caso di contestazione circa la natura dei materiali quali rifiuti o prodotti recuperati, che tali materiali siano stati effettivamente e oggettivamente riutilizzati in un processo produttivo senza necessità di ulteriori attività di trasformazione o trattamento; ciò valorizzando quanto contenuto in due disposizioni dei citati decreti ministeriali del 1998 e del 2002⁶.

Nel caso di specie, l'ordinanza di rimozione dei materiali, erroneamente qualificati dall'Amministrazione come rifiuti pur in presenza dei presupposti che precedono, è stata giudicata illegittima proprio per carenza di istruttoria in merito all'indagine che l'Amministrazione comunale avrebbe dovuto compiere anche sull'eventuale mancata utilizzazione dei materiali in contestazione.

PAOLO RONCELLI

⁴ Operazione che, come ricordato dalla stessa giurisprudenza, deve comunque essere effettuata da un soggetto autorizzato, trattandosi pur sempre di una fase di gestione dei rifiuti (in questo senso, cfr. Corte Cass. pen., Sez. III, 20 febbraio 2014, n. 16423, in *Ambiente & Sviluppo*, 2014, p. 651 e *Foro It.*, 2014, 2, p. 601.

⁵ Cfr. Corte Cass. pen., Sez. III, 2 ottobre 2014, n. 40789, in *Ambiente & Sviluppo*, 2015, p. 184; Corte Cass. pen., Sez. III, 20 febbraio 2014, n. 16423, cit.

⁶ Il riferimento è, segnatamente, all'art. 3, comma 3 del D.M. 5 febbraio 1998 e all'art. 3, comma 5 del D.M. 12 giugno 2002, n. 161, secondo i quali restano sottoposti al regime sui rifiuti i materiali recuperati che non vengano successivamente destinati in modo effettivo ed oggettivo all'utilizzo nei cicli di consumo o di produzione.

* * *

T.A.R. LAZIO, Roma, Sez. II, 18 settembre 2014, n. 9843 – Pres. Tosti, Est. Quiligotti – Comune di San Giovanni Teatino (avv.ti Colagrande e Di Donato) c. Ministero dello Sviluppo Economico (Avv. Stato), Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Regione Abruzzo, e nei confronti di T. spa (avv.ti Bruno, Passeggio e Esposito).

Energia – Elettrodotti facenti parte della rete nazionale di trasporto – Accertamento conformità urbanistica delle opere ai fini del rilascio dell’autorizzazione unica ex art. 1 sexies del D.L. n. 239/2003 (conv. in L. n. 290/2003), come modificato dall’art. 27, comma 24, della L. n. 99/2009 – Competenza.

Energia – Elettrodotti facenti parte della rete nazionale di trasporto – Accertamento conformità urbanistica delle opere ai fini del rilascio dell’autorizzazione unica ex art. 1 sexies del D.L. n. 239/2003 (conv. in L. n. 290/2003), come modificato dall’art. 27, comma 24, della L. n. 99/2009 – Parere degli Enti locali nel cui territorio ricadono le opere – Natura ed effetti.

L’accertamento della conformità urbanistica dell’opera, ai fini del rilascio dell’autorizzazione unica per la costruzione e l’esercizio di elettrodotti facenti parte della rete nazionale di trasporto dell’energia elettrica ex art. 1 sexies del decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239 (convertito in legge 27 ottobre 2003, n. 290), come modificato dall’art. 27, comma 24, della legge 23 luglio 2009, n. 99 compete al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Il parere ai fini dell’accertamento della conformità urbanistica che deve essere richiesto agli Enti locali nel cui territorio ricadono le opere, ai fini del rilascio dell’autorizzazione unica per la costruzione e l’esercizio di elettrodotti facenti parte della rete nazionale di trasporto dell’energia elettrica ex art. 1 sexies del decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239 (convertito in legge 27 ottobre 2003, n. 290), come modificato dall’art. 27, comma 24, della legge 23 luglio 2009, n. 99, è obbligatorio, ma si intende favorevolmente rilasciato ove l’Ente, invitato ad esprimersi in Conferenza di Servizi, non lo abbia tempestivamente reso.

Autorizzazione unica per la costruzione e l’esercizio di elettrodotti facenti parte della rete nazionale di trasporto dell’energia: soggetto competente all’accertamento della conformità urbanistico-edilizia dell’opera.

La pronuncia in commento ha ad oggetto un’autorizzazione per un nuovo elettrodotto 500 kV di collegamento Italia – Montenegro e per le relative opere connesse, rilasciata a T. spa dal Ministero dello Sviluppo Economico ed impugnata dal Comune di San Giovanni Teatino (nel cui territorio ricade parte delle opere autorizzate, e precisamente le opere da realizzarsi in terraferma sul versante italiano).

Fra le censure sollevate dal ricorrente si segnala, in particolare, quella attinente al profilo procedurale della mancata acquisizione del parere favorevole del Comune ai fini della verifica della conformità urbanistica dell’opera, per il cui esame il T.A.R. procede ad un’analitica ricostruzione della disciplina applicabile, confer-

mandone il carattere di specialità e la natura derogatoria rispetto alle regole ordinariamente vigenti.

In proposito, rileva il T.A.R. che la normativa specificamente dettata dall'art. 1 *sexies* del D.L. n. 239/2003¹ per il rilascio dell'autorizzazione per la costruzione e gestione degli elettrodotti facenti parte della rete nazionale di trasporto (fra i quali rientra l'opera di cui trattasi nella specie) delinea un procedimento in Conferenza di Servizi nell'ambito del quale:

- l'accertamento della conformità delle opere in questione alle prescrizioni delle norme di settore e dei piani urbanistici ed edilizi compete (coerentemente con la loro natura di opere di preminente interesse statale) al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, che lo effettua attraverso un subprocedimento al quale partecipano altresì la/e Regione/i ed il/i Comune/i interessati, ma solo in funzione consultiva;

- per quanto riguarda in particolare la partecipazione del Comune, essa deve ritenersi finalizzata all'acquisizione, entro il termine di chiusura del procedimento, di un parere in funzione meramente istruttoria, la cui richiesta è obbligatoria ma il cui rilascio (ed il cui esito) devono ritenersi comunque non determinanti ai fini dell'emissione dell'autorizzazione, tenuto conto che: (i) il mancato rilascio del parere in questione entro il termine di chiusura del procedimento non è pregiudizievole ai fini della conclusione del procedimento in Conferenza di Servizi (considerandosi in tal caso il parere come rilasciato in senso favorevole, ai sensi degli artt. 14 e seguenti della L. n. 241/1990), e (ii) il rilascio del suddetto parere in termini negativi (ossia di non conformità urbanistica) pure non è ostativo ai fini del rilascio dell'autorizzazione, come si desume dalla previsione dell'eventualità di un'autorizzazione rilasciata per opere che comportino variazione degli strumenti urbanistici².

Alla luce di quanto sopra, premesse alcune precisazioni in punto di fatto circa l'avvenuto coinvolgimento del Comune nell'ambito della conferenza di servizi in detta per il rilascio dell'autorizzazione in discorso³, conclude quindi il T.A.R. che il mancato tempestivo rilascio da parte del Comune, nell'ambito della Conferenza di Servizi, del parere motivato che gli sia stato richiesto ai sensi della suddetta norma-

¹ Il D.L. n. 239/2003 è stato convertito in legge, con modificazioni, dalla L. n. 290/2003; rispetto alla fattispecie esaminata nella pronuncia in commento, rilevano inoltre le modifiche successivamente apportate dall'art. 27, comma 24, della L. n. 99/2009.

² Tanto infatti si desume, ad avviso del T.A.R., dal disposto dell'art. 1 *sexies* del D.L. n. 239/2003, che (per quanto qui rileva) dispone in particolare:

- al comma 1, che *«Restano ferme, nell'ambito del presente procedimento unico, le competenze del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti in merito all'accertamento della conformità delle opere alle prescrizioni delle norme di settore e dei piani urbanistici ed edilizi»*;

- al comma 2, lett. b), che *«Qualora le opere di cui al comma 1 comportino variazione degli strumenti urbanistici, il rilascio dell'autorizzazione ha effetto di variante urbanistica»*;

- al comma 3, che *«Per il rilascio dell'autorizzazione, ai fini della verifica della conformità urbanistica dell'opera, è fatto obbligo di richiedere il parere motivato degli enti locali nel cui territorio ricadano le opere di cui al comma 1. Il rilascio del parere non può incidere sul rispetto del termine entro il quale è prevista la conclusione del procedimento»*.

tiva non può di per sé integrare un vizio del provvedimento autorizzativo, qualora l'accertamento della conformità urbanistico-edilizia dell'intervento da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti secondo la procedura sopra descritta sia comunque avvenuto⁴.

L'accentramento, in capo al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, della competenza ad effettuare l'accertamento della conformità urbanistico-edilizia dell'intervento è evidentemente da ricollegarsi al preminente interesse pubblico che connota la realizzazione delle opere in questione, in quanto volte a garantire la sicurezza del sistema energetico ed a promuovere la concorrenza dei mercati di riferimento.

Sotto questo aspetto, è agevole notare che la regola di cui il T.A.R. fa applicazione si richiama – sia pure con talune differenze – alla disciplina generale concernente l'intesa Stato-Regione ai fini della localizzazione delle opere di interesse statale, posta in origine dall'art. 81 del D.P.R. n. 616/1977 e volta sostanzialmente ad assicurare la realizzabilità di tali opere anche in mancanza del consenso dell'Ente locale interessato⁵.

³ In particolare, sottolinea il T.A.R. come il Comune fosse stato ritualmente invitato a partecipare alla Conferenza di Servizi ed inoltre – pur non avendo partecipato alle relative riunioni – vi avesse fatto pervenire, per ben due volte, proprie note di contenuto sostanzialmente adesivo rispetto all'approvazione del progetto, pur se condizionate sotto alcuni profili; risulta inoltre sempre dalla sentenza che solo successivamente alla chiusura dei lavori della conferenza – sebbene prima dell'emanazione del provvedimento conclusivo – il Comune avesse fatto pervenire una propria nota di dissenso, contenente la richiesta di valutare un tracciato alternativo.

⁴ Il principio secondo cui, ai sensi dell'art. 1 *sexies* del D.L. n. 239/2003, la partecipazione al procedimento della Regione e dei Comuni il cui territorio è interessato dal progetto è necessaria, ma a questi non spetta l'accertamento della conformità delle opere ai piani urbanistici ed edilizi (dal momento che, come prevede il primo comma, competente all'accertamento è lo Stato), ma solo l'espressione di un parere è confermato (in *obiter dictum*) anche da Cons. Stato, Sez. VI, 10 giugno 2013, n. 3205, in questa *Rivista*, 2013, 6, p. 741 (con nota di P. MARTINO).

⁵ Hanno ricondotto la realizzazione di un elettrodotto nell'ambito della disciplina di cui agli artt. 81, 87 e 88 del D.P.R. n. 616/1977 le seguenti pronunce:

- T.A.R. Valle d'Aosta, 10 aprile 1990, n. 25, secondo cui “L'ENEL, pur non essendo un'amministrazione in senso proprio, ma un ente distinto e separato dallo Stato, tuttavia persegue interessi e finalità di rilevanza generale, per cui la costruzione di un elettrodotto si configura come un'opera pubblica e ricade quindi sotto la disciplina di cui all'art. 81, D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616; per cui, dal momento che la particolare procedura individuata da detta norma prevede che gli enti locali interessati, e cioè la regione e i comuni, sul cui territorio vengano realizzate le opere pubbliche, siano soltanto preventivamente sentiti, fermo restando il potere dell'autorità statale, e in particolare del ministero per i lavori pubblici, di assumere le determinazioni finali, non è da ritenersi necessaria la concessione edilizia o l'autorizzazione comunale per la costruzione dell'elettrodotto”;

- T.A.R. Campania, Salerno, Sez. II, 15 novembre 2013, n. 2276, che ha affermato che: “Poiché dal combinato disposto di cui agli artt. 87 e 88 D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 si vince che le valutazioni urbanistiche inerenti la realizzazione di elettrodotti con tensione inferiore ai 150.000 volts rientrano nella competenza delle regioni, l'ubicazione in difformità delle previsioni di piano e le caratteristiche di dette opere non sono subordinate al previo rilascio di apposita variante agli strumenti urbanistici vigenti o di intese Stato-Regione, essendo al riguardo sufficiente l'intervenuta intesa tra l'Enel e la Regione interessata”;

- T.A.R. Toscana, Firenze, Sez. I, 29 dicembre 2005, n. 8984, secondo cui: “In base agli artt. 87 e

In applicazione dei principi generali in materia di azione amministrativa, è comunque da ritenere che – qualora il Comune avesse espresso tempestivamente il proprio parere sulla conformità urbanistica dell'elettrodotto – le obiezioni svolte in tale parere non avrebbero potuto essere legittimamente ignorate dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, che sarebbe stato tenuto quanto meno a valutarle (fermo restando tuttavia che, in base alla giurisprudenza prevalente, *“La scelta del tracciato (di un elettrodotto) costituisce manifestazione di un giudizio, se non di merito vero e proprio, di discrezionalità tecnica, la quale può essere sindacata in sede di legittimità solo sotto i profili della manifesta illogicità od irrazionalità. Al di là di ciò, infatti, il sindacato sull'esercizio della c.d. discrezionalità tecnica finirebbe per interferire con valutazioni di vero e proprio merito amministrativo”*⁶).

Quantunque l'aspetto non abbia formato oggetto di censura nel giudizio deciso dalla pronuncia in commento, il Collegio evidenzia inoltre, nella propria ricostruzione del quadro normativo di riferimento, che la tipologia di opera in questione è soggetta a VIA soltanto nei casi previsti dalla legge (dei quali – secondo quanto riferito dalla difesa di Terna – il Ministero dell'Ambiente avrebbe escluso la ricorrenza nel caso di specie, non essendo richiesto alcun procedimento di VIA per stazioni elettriche e cavi interrati).

In tema di VIA su progetti transfrontalieri, con specifico riferimento ai presupposti per l'applicazione della relativa procedura in caso, però, di elettrodotto aereo, si segnala la pronuncia della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, Sez. II, 10 dicembre 2009, causa C-205/08, che ha ritenuto da sottoporre a VIA un progetto di elettrodotto transfrontaliero ancorché solo un tratto del medesimo di lunghezza inferiore a 15 km fosse situato nel territorio dello Stato membro⁷.

LAURA CORTI

88 d.P.R. n. 616 del 1977, *gli elettrodotti sono da considerare opere pubbliche e non necessitano di variante urbanistica potendo i relativi progetti essere eseguiti anche in difformità dalle previsioni urbanistiche una volta che sia intervenuta l'intesa con la Regione”*.

⁶ Così T.A.R. Veneto, Venezia, Sez. I, 19 gennaio 2005, n. 127; nello stesso senso Cons. Stato, Sez. IV, 3 maggio 2005, n. 2136, T.A.R. Sardegna, Cagliari, 27 marzo 2003, n. 357, nonché T.A.R. Veneto, Sez. I, 18 maggio 1994, n. 550.

⁷ In questa *Rivista*, 2010, 2, p. 300, con nota di A. GRATANI.

* * *

TRIBUNALE DI MILANO – 21 maggio 2015, n. 640 – Giudice Luerti – P.M. c. Braga ed altri (A.A.).

Rifiuti – Riporti – Applicazione art. 239 e ss. D.Lgs. n. 152/2006 – Sussiste. Bonifica e risanamento ambientale – Messa in sicurezza – Edificabilità dei terreni – Legittima.

L'ordinanza di cui all'art. 192 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 si applica solo ai rifiuti passibili di individuazione e rimozione, cioè quelli materialmente accumulati e coesi tra loro; la disciplina di cui all'art. 239 e ss. del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Titolo V), invece, si applica anche ai rifiuti ormai indistinti nel terreno, ma fonte di quei livelli di contaminazione da cui dipende tutta la disciplina del Titolo V, comprese la bonifica e la messa in sicurezza.

La disciplina di cui al titolo V del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 non pone un vincolo di radicale incompatibilità tra area bonificata o messa in sicurezza ed edificabilità, ove prevede che in caso di messa in sicurezza permanente “devono essere previsti piani di monitoraggio e controllo e limitazioni d'uso rispetto alla previsione degli strumenti urbanistici”, come dispone l'art. 240 lett. 0) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. Monitoraggio, controllo e limitazioni non significano divieto, ma esprimono la tutela dell'ambiente e ancora di più della salute, assicurabile con le dovute cautele e prescrizioni.

Il punto su riporti, rifiuti, rimozione, messa in sicurezza ed edificabilità.

Il caso di Calchi Taeggi continua ad offrire interessanti spunti di riflessione sull'applicazione del D.Lgs. n. 152/2006 e sulla gestione delle problematiche ambientali che impattano sul suolo¹.

Con la sentenza in commento, il Tribunale di Milano ha nuovamente disatteso le tesi accusatore proposte dalla Procura della Repubblica e, dunque, ha ulteriormente preso posizione sulla qualifica dei materiali di riempimento di una cava, nonché sulle relative modalità di intervento ai fini della futura edificabilità dell'area.

Senza voler entrare nel merito di tutti i peculiari aspetti ambientali trattati dal GIP, merita un commento il distinguo compiuto in merito all'ambito di applicazione dell'art. 192 e dell'art. 239 del D.Lgs. n. 152/2006 con riferimento ai rifiuti interrati.

L'estensore della sentenza differenzia, infatti, quei rifiuti interrati ancora individuabili (soggetti all'obbligo di rimozione *ex art.* 192) da quelli che, invece, risul-

¹ Stesso Autore (con nota di G. GAVAGNIN), *Riporti, cave, rifiuti, bonifica, messa in sicurezza permanente: indicazioni giurisprudenziali che potrebbero far luce e indicare una via d'uscita da eccessivi formalismi e immobilismi* con G. Gavagnin, in questa *Rivista*, 2014, 1, pp. 87 ss. e *Terre e rocce da scavo e altri materiali: rifiuti o sottoprodotti?*, in questa *Rivista*, 2011, 6.

tano ormai indistinti con il terreno (da gestirsi secondo le procedure di cui all'art. 239 e seguenti).

Invero, si era già ipotizzato² che un rifiuto interrato – per essere tale – dovesse mantenere una propria identità, distinguendosi così dalla contaminazione del suolo che, invece, rappresenterebbe ormai una caratteristica o una passività propria di tale matrice.

La necessità di compiere tale distinzione discende proprio dall'impianto legislativo nazionale³ che – a differenza della normativa europea – introduce una specifica disciplina per la gestione dei siti contaminati, la quale si affianca ed integra quella sui rifiuti, sul danno ambientale e sull'AIA.

Lo stesso Tribunale di Milano riconosce che il distinguo di cui sopra si rende necessario al fine di non “svuotare” di contenuto le previsioni di cui al Titolo V del D.Lgs. n. 152/2006, in quanto – a ben vedere – ogni contaminante potrebbe teoricamente essere considerato rifiuto e, quindi, assoggettato alla relativa disciplina, con conseguente sostanziale disapplicazione della disciplina sulle bonifiche.

L'esercizio interpretativo, dunque, mira ad individuare una linea di demarcazione tra rifiuto interrato e contaminazione.

Occorre, poi comprendere, come i rifiuti indistinti dal terreno debbano inquadrarsi rispetto ai riporti.

Mentre i primi rappresentano verosimilmente una situazione illegittima assimilata alla contaminazione, i secondi potrebbero di contro rappresentare una stratificazione antropica perfettamente autorizzata⁴.

Non a caso, il Tribunale di Milano, da un lato, dà atto di ben conoscere la fattispecie dei riporti⁵, dall'altro, introduce la differenziazione del rifiuto indistinto con il terreno, allargando così il campo di applicazione della disciplina sulle bonifiche anche oltre la fattispecie dei riporti, espressamente equiparata al suolo.

Ad avviso di chi scrive, proprio in considerazione del fatto che le diverse previsioni contenute nella disciplina ambientale devono intendersi tra loro connesse o correlate, la normativa sui siti contaminati dovrebbe rappresentare per gli operatori pubblici e privati una opportunità di intervento per la risoluzione delle problematiche ambientali interessanti il suolo, e non una limitazione ad intervenire.

La stessa giurisprudenza amministrativa aveva ammesso la possibilità di utilizzare le norme sulla bonifica dei siti contaminati in presenza di rifiuti interrati e ciò al fine di garantire la sostenibilità e, dunque, la fattibilità degli interventi ambien-

² F. VANETTI, *Rifiuti, terreno contaminato e messa in sicurezza permanente: qual è la combinazione giusta alla luce del D.Lgs. n. 205/2010*, in *Rivista Ambiente&Sviluppo*, 2011, 3, e *Riporti: devono essere allontanati come rifiuti o possono rimanere in sito ed essere riutilizzati?*, in *Rivista Ambiente&Sviluppo*, anno XIX, novembre 2011, n. 11.

³ Ci si riferisce al D.Lgs. n. 152/2006 e alla precedente disciplina introdotta dal D.Lgs. n. 22/1997 e dal D.M. N. 471/1999.

⁴ Si pensi a riporti creati per livellamenti o per opere viabilistiche ovvero a strati di riporto autorizzati per riempimenti.

⁵ Questi vengono chiaramente equiparati al suolo e, dunque, assoggettati alla disciplina sulle bonifiche dei siti contaminati (Titolo V) alla luce dell'interpretazione autentica fornita dal D.L. n. 2/2012 e dalla successiva normativa (D.M. n. 161/2012 e L. n. 98/2013).

tali⁶, ammettendo che la presenza di rifiuti interrati potesse condurre naturalmente all'applicazione della disciplina di cui al Titolo V⁷.

Ciò che, infatti, dovrebbe maggiormente rilevare è l'efficacia dell'intervento rispetto alla effettiva tutela dell'ambiente e della salute umana e non tanto – o meglio non solo – l'inquadramento giuridico della problematica a monte.

Altro aspetto interessante affrontato nella sentenza in commento è la possibilità di edificare un sito bonificato, o meglio, oggetto di una messa in sicurezza permanente.

Il Tribunale di Milano conferma tale possibilità attraverso un ragionamento interpretativo a contrario.

Se da un lato, infatti, la messa in sicurezza permanente potrebbe anche comportare limitazioni d'uso all'area, dall'altro, in assenza di specifiche limitazioni, tale area deve intendersi utilizzabile.

Invero – ad avviso di chi scrive – la conclusione del Tribunale di Milano pareva piuttosto scontata, atteso che la disciplina introdotta dal Titolo V del D.Lgs. n. 152/2006 contempla espressamente la possibilità di attuare un intervento di messa in sicurezza operativa di un sito contaminato con attività industriale in corso, con il che parrebbe pacifico che un sito sottoposto a messa in sicurezza possa continuare ad essere utilizzato.

Le possibili limitazioni d'uso, infatti, non derivano tanto dalla contaminazione o dall'intervento di messa in sicurezza in sé e per sé, quanto, invece, dall'analisi di rischio sito specifica che precede tale intervento.

È l'analisi di rischio lo strumento attraverso cui viene valutato lo scenario d'uso presente o futuro, con valutazione delle concentrazioni di accettabilità del rischio per la salute umana e per l'ambiente.

Tale lettura della normativa di riferimento potrebbe essere messa in dubbio dalla recente disciplina introdotta dall'art. 34 del D.L. n. 133/2014 sulle opere lineari, che consente espressamente – sussistendo specifiche condizioni⁸ – di realizzare dette opere anche su siti da bonificare o in corso di bonifica.

Ragionando – ancora una volta – a contrario, si potrebbe sostenere che una espressa previsione in tal senso indirettamente neghi la possibilità di realizzare tutti gli altri interventi edilizi in siti sottoposti a bonifica.

A prescindere dal fatto che un sito oggetto di messa in sicurezza permanente è cosa diversa rispetto ad un sito sottoposto a procedura di bonifica, tale interpretazione restrittiva non solo contrasterebbe con l'impianto legislativo incentrato sull'analisi di rischio, ma risulterebbe altresì illogica.

In molti casi, infatti, gli interventi di bonifica o messa in sicurezza devono necessariamente essere anticipati da interventi edilizi in senso stretto, quali demolizioni e/o opere provvisorie.

Impedire attività edilizie su siti interessati da contaminazioni, equivarrebbe ad impedire – in molti casi – la bonifica o messa in sicurezza dell'area.

⁶ T.A.R. Lombardia, Milano, n. 5289/2007.

⁷ T.A.R. Lombardia, Brescia, ord. n. 535/2004.

⁸ Assenza di rischio per lavoratori e futuri fruitori, nonché non interferenza con future attività di bonifica.

Inoltre, la possibilità di prevedere il riutilizzo delle aree contaminate è l'unico strumento che può effettivamente consentire una valorizzazione dell'area e, quindi, la sostenibilità economica degli interventi, in particolare in quei casi in cui non sia più individuabile il soggetto responsabile della contaminazione.

Sempre ad avviso di chi scrive, dunque, non può ritenersi aprioristicamente che l'attività edilizia o l'utilizzazione di un'area sottoposta a bonifica o messa in sicurezza sia vietata o preclusa, ma occorre valutare caso per caso sia in relazione agli specifici fattori di rischio, nonché alla sostenibilità economica degli interventi ambientali.

FEDERICO VANETTI

Calchi Taeggi due anni dopo.

Chi ha commentato la sentenza n. 1776/2013 annullata con rinvio dalla Suprema Corte per motivi essenzialmente formali aveva plaudito alla saggezza e al metodo con cui il GUP di Milano aveva frantumato le tesi dell'accusa, incentrate tutte sul teorema secondo il quale qualsiasi cava riempita con terre e rocce frammentate a rifiuti dovesse necessariamente considerarsi una discarica. Quel giudice, infatti, interpretando con attenzione il capo sulle bonifiche del TU ambientale e i più recenti mutamenti normativi intervenuti, aveva concluso che l'abbandono o il deposito incontrollato di rifiuti sussiste solo nel caso in cui i rifiuti possono essere facilmente individuabili e rimossi: quando, cioè, il prodotto o il sottoprodotto poi abbandonato sia ancora identificabile e astrattamente separabile dalla matrice terrosa. Quando, invece, il rifiuto è divenuto tutt'uno con il terreno o il suolo naturale la normativa in materia di rifiuti cede il passo alla disciplina sulle bonifiche e sui siti contaminati.

La cura argomentativa con la quale è stata condotta la sentenza è stata ritenuta persino troppo stringente dalla Cassazione, che ha ritenuto il giudizio del primo giudice eccessivamente penetrante, lontano dai confini delineati dall'art. 425 c.p.p. che richiede un giudizio esclusivamente processuale, destinato esclusivamente a paralizzare la domanda giudiziale del Pubblico Ministero⁹.

Così, il nuovo GUP designato, investito dalle difese dell'onere di decidere all'esito del giudizio abbreviato, si è tenuto distante dalle pur apprezzabili argomentazioni tecnico-ambientali affrontate dal suo predecessore e ha smontato il teorema accusatorio utilizzando per lo più le risultanze delle consulenze tecniche e i percorsi giurisprudenziali più accreditati (laddove, invece, il PM sembra aver aderito a orientamenti minoritari).

Le tesi dell'accusa sono state, pertanto, sottoposte a un attacco incrociato, tecnico-ambientale prima, processual-giuridico poi. La sentenza rovescia il teorema

⁹ Corte Cass. pen., Sez. I, 25 gennaio 2013.

accusatorio innanzitutto dal punto di vista metodologico. Laddove il PM colloca in primaria evidenza il più grave delitto di avvelenamento colposo di acque, il GUP ritiene che il “perno logico-giuridico dell'accusa” sia costituito dall'errata e illegittima qualificazione dell'area come sito contaminato e non come discarica incontrollata sulla quale sia stata consentita, altrettanto illegittimamente, l'edificazione di un complesso residenziale. Questa classificazione inesatta innesca un effetto-domino, perché la legittimità degli interventi di bonifica attuati determina la legittimità di tutte le condotte contestate.

Infatti, il PM qualifica il sito come discarica partendo dal presupposto che se la cava è stata riempita con materiali eterogenei abbandonati questi debbono per forza essere considerati rifiuti e, come tali, devono essere asportati integralmente soprattutto se su quel sito si intenda costruire.

Questa tesi è seccamente smentita dalle risultanze istruttorie che hanno confermato l'applicabilità del dettato normativo costituito dal combinato disposto dell'art. 185 TU ambientale e dell'interpretazione autentica di cui all'art. 3, comma 1 D.L. n. 2/2012 che per prima ha escluso letteralmente l'applicazione della normativa in materia di rifiuti laddove ci si trovi in presenza di “*matrici materiali di riporto .. costituite da una miscela eterogenea di materiale di origine antropica, quali residui e scarti di produzione e di consumo e di terreno che compone un orizzonte stratigrafico rispetto alle caratteristiche geologiche e stratigrafiche naturali del terreno in un determinato sito e utilizzate per la realizzazione di riempimenti, di rilevati e di reinterri*”¹⁰. L'esclusione è stata confermata e precisata dal D.M. Ambiente/Infrastrutture n. 161/2012 e dal D.L. n. 69/2013 cui si rinvia¹¹.

È evidente che si tratta di un caso di norma extra-penale retroattiva in quanto costituisce interpretazione autentica che determina una *abolitio criminis* parziale della fattispecie¹².

Tuttavia, il giudice osserva che l'opportunità di questa interpretazione scaturisce anche dai dibattiti dottrinali precedenti al 2012 che avevano già stigmatizzato la classificazione di tali materiali come rifiuti *tout court* perché questa avrebbe determinato un obbligo di rimozione totale con movimentazione di milioni di metri cubi di materiali in contrasto con gli obiettivi comunitari e con la normativa specifica.

L'altro punto di contestazione concettuale è costituito dalla non edificabilità del sito già adibito a ‘discarica’.

Secondo la tesi accusatoria soltanto lo svuotamento completo della cava dal materiale di riempimento avrebbe consentito di applicare la normativa sulle boni-

¹⁰ La disamina sui materiali di riporto è già stata effettuata da questo Autore nella nota alla sentenza n. 1776/2013 in questa *Rivista* 2014, 1, p. 90.

¹¹ Ai quali deve aggiungersi anche la circolare ministeriale n. 13338 del 14 maggio 2014.

¹² Una recente disamina sul problema dell'*abolitio criminis* è di G. GATTA, *Abolitio criminis e successione di norme integratrici nella recente giurisprudenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione*, in *www.dirittopenalecontemporaneo.it*. Tuttavia, va osservato che in questo caso non vi è stata una modifica della fattispecie legale astratta ma un'interpretazione autentica che ha confermato la continuità sostenuta dalla dottrina tra la fattispecie legale precedente e quella successiva.

fiche e poi di edificare. Il percorso seguito dal giudice per confutare questa teoria costituisce corollario del precedente. Se il materiale contenuto nella cava non è costituito da rifiuti abbandonati ovvero passibili di individuazione e rimozione non si farà luogo all'ordinanza di cui all'art. 192 TU ambientale bensì alla procedura in materia di bonifiche prevista dagli articoli 239 e ss. Diversamente opinando, afferma il giudice *“l'unica soluzione sarebbe lo svuotamento e più ancora per sito contaminato dovrebbe intendersi solo quello interessato da scoli e liquami o sostanze chimiche disperse che non hanno più una loro massa ma sono dispersi nel suolo, determinando appunto i vari superamenti di livello. E poi, quale riferimento normativo impedirebbe di ritenere che nuclei di rifiuti abbandonati nel suolo non possano essere considerati fonte inquinante da isolare o eliminare fino al ripristino ambientale per la destinazione d'uso conforme agli strumenti urbanistici ai sensi dell'art. 240 lett. o) p) q) TU?”*

L'altro importante punto di contestazione è l'asserita gestione di discarica: sebbene sia stato chiarito che non ci si trova innanzi a una discarica ai sensi del D.Lgs. n. 36/2003 è necessario anche precisare quale sia la condotta da tenere nell'ipotesi gestoria. La giurisprudenza ammette univocamente solo “un'azione commissiva, specifica e finalisticamente orientata” che si concreti in azioni dirette al funzionamento di una discarica e a un comportamento ripetuto nel tempo, nonché ad abbandonare una quantità consistente di beni a tempo determinato mediante deposito e ammasso¹³.

Nella fattispecie contestata, invece, la gestione sarebbe contestata solo per azioni di “movimentazione e perforazione” nell'ambito di attività autorizzate e finalizzate alla bonifica e alla messa in sicurezza del sito. Pertanto, si dibatterebbe di condotte non tipizzate, diverse dall'attività organizzata in funzione dello stoccaggio definitivo dei rifiuti e ad esse persino opposte essendo finalizzate alla rimozione di nuclei di rifiuti esistenti. In particolare, il giudice si sofferma sulla ‘movimentazione dei rifiuti’, osservando che nel caso di specie questa è sinonimo di gestione e, pertanto, non ha nulla a che vedere con la movimentazione effettuata dal proprietario di un terreno abbandonato nel quale terzi depositino rifiuti¹⁴. A ciò si aggiunge il fatto che, in ogni caso, le condotte poste in essere *“finalizzate a rimuovere i rifiuti, superare lo stato di degrado dell'area, avviare le procedure di bonifica per eliminare la situazione di anti giuridicità non sono attività di gestione della discarica ma attività esterne e successive che anzi ne siglano la cessazione.”*

A questo punto, crollano anche le contestazioni relative ai reati di omessa bonifica e di avvelenamento delle acque. Quanto alla prima, il PM ritiene che gli imputati abbiano cagionato un inquinamento in corso di realizzazione delle opere di fondazione mentre non erano ultimate le precedenti opere di bonifica del sito Calchi Taeggi, inquinato nel passato da terzi estranei ed ignoti, non corrispondenti agli attuali imputati. Si tratta, chiaramente, di un rovesciamento di prospettiva

¹³ I reati di realizzazione e gestione di discarica non autorizzata e stoccaggio di rifiuti senza autorizzazione hanno natura di reati permanenti che possono realizzarsi soltanto in forma commissiva: Corte Cass. pen., Sez. III, 30 settembre 2008, n. 46072.

¹⁴ Corte Cass. pen., Sez. III, 12 ottobre 2005, Bruni, richiamata in sentenza.

rispetto alla previsione di cui all'art. 257 TU che richiede l'omessa o parziale bonifica seguita da inquinamento attuale, anche senza contare gli esiti delle risultanze istruttorie che hanno rilevato i superamenti delle CSR in punti non rilevanti.

Infine, quanto all'avvelenamento di acque, le stesse risultanze istruttorie hanno dimostrato che non vi è stata un'alterazione tale da mettere in pericolo la salute pubblica tanto che sarebbe stato rilevato solo il superamento in falda delle CSC.

GIULIA GAVAGNIN

La Corte condanna lo Stato a ridurre le emissioni di gas a effetto serra

TULLIO SCOVAZZI

Molto interesse ha destato, come era prevedibile, la sentenza della Corte Distrettuale dell'Aja del 24 giugno 2015 sul caso *Fondazione Urgenda c. Stato dei Paesi Bassi (Ministero dell'Infrastruttura e dell'Ambiente)*. È utile presentare un sommario degli aspetti principali di una decisione¹ che si caratterizza per l'attenta analisi dei dati scientifici e giuridici in materia di cambiamento climatico² e per l'aperta presa di posizione sul carattere anche giuridico, e non soltanto politico, dell'azione che gli Stati sono chiamati a prendere per fronteggiare questo fenomeno.

L'attore (Urgenda) era un'organizzazione non governativa olandese che ha l'obiettivo statutario di "stimolare e accelerare i processi di transizione verso una società più sostenibile, cominciando nei Paesi Bassi", e che elabora piani e misure per prevenire il cambiamento climatico. Urgenda, che agiva anche in rappresentanza di 886 individui, aveva convenuto in giudizio lo Stato olandese (qui di seguito: lo Stato), chiedendo alla corte di condannare quest'ultimo a ridurre entro il 2020 del 40% e in ogni caso almeno del 25% il volume delle emissioni nei Paesi Bassi di gas a effetto serra, riguardo a quelle del 1990 o, in via subordinata, a ridurre entro il 2030 di almeno il 40% il volume di tali emissioni, sempre riguardo a quelle del 1990. Lo Stato, pur concordando con Urgenda che la gravità e la dimensione del problema climatico rendevano necessarie misure per ridurre le emissioni nell'atmosfera di gas a effetto serra, si opponeva per vari motivi all'accoglimento delle domande di Urgenda, sostenendo, tra l'altro, che esse andavano contro i poteri discrezionali del go-

¹ Si è utilizzata una traduzione inglese della sentenza, reperibile nella rete interconnessa.

² Sul problema in generale cfr. S. NESPOR, A.L. DE CESARIS, *Le lunghe estati calde – Il cambiamento climatico e il Protocollo di Kyoto*, Bologna, 2003.

verno e il sistema interno di separazione dei poteri. La differenza di posizione tra Urgenda e lo Stato riguardava pertanto non la necessità di ridurre le emissioni, quanto il ritmo e il livello delle riduzioni e il potere discrezionale spettante allo Stato a questo proposito.

La Corte muove da un ampio esame sui dati scientifici disponibili in tema di cambiamento climatico, a partire da quelli forniti dal Gruppo d'Esperti Intergovernativo sul Cambiamento Climatico (*Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC; *Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat*, GIEC), un organismo scientifico istituito nel 1988 dal Programma delle Nazioni per l'Ambiente e dall'Organizzazione Meteorologica Mondiale. Nel suo quinto rapporto (2013-2014), l'IPCC segnala che un aumento della temperatura media di 2° rispetto al livello dell'era pre-industriale (fino all'anno 1850) comporterebbe il rischio di un cambiamento climatico pericoloso e irreversibile e che un aumento della temperatura media tra 1° e 2° rispetto al livello del 1990 (corrispondenti a 1,5° e 2,5° rispetto all'era pre-industriale) comporterebbe rischi significativi per molti sistemi naturali unici e minacciati. Secondo l'IPCC, se non saranno adottate misure per ridurre le emissioni, lo scenario di aumento delle temperature per il 2100 si collocherebbe, a causa della crescita della popolazione sulla Terra e delle attività economiche, tra 3,7° e 4,8° rispetto all'era pre-industriale.

Segue, nella sentenza della Corte, un altrettanto ampio esame degli strumenti giuridici oggi disponibili per far fronte al cambiamento climatico, quali si trovano nel diritto internazionale – Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico (Rio de Janeiro, 1992) e suo Protocollo (Kyoto, 1997) – nel diritto dell'Unione europea – in particolare, la direttiva 2003/87 del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione, e la decisione 406/2009 del 23 aprile 2009, concernente gli sforzi degli Stati membri per ridurre le emissioni di gas a effetto serra entro il 2020 – e nel diritto olandese.

Basti qui segnalare che il Protocollo di Kyoto prevede, per il periodo 2008-2012, un obbligo di riduzione di emissioni medio del 5,2% rispetto ai livelli del 1990, obbligo posto a carico dei soli Stati sviluppati e degli Stati in transizione verso un'economia di mercato; che paesi come gli Stati Uniti e il Canada non sono parti del Protocollo; che gli emendamenti al Protocollo adottati a Doha nel 2012 per il periodo 2013-2020, in base ai quali l'Unione europea si impegna a una riduzione del 20% delle emissioni rispetto al 1990³, non sono ancora entrati in vigore; che Stati, che pure sono parti del Protocollo, come Federazione

³ L'Unione europea aveva offerto di impegnarsi a una riduzione del 30%, se simili misure fossero state adottate dagli altri Stati sviluppati e dai più sviluppati tra gli Stati in via di sviluppo.

Russa, Giappone e Nuova Zelanda, non si sono impegnati a riduzioni di emissioni per il secondo periodo.

Nel caso del diritto dell'Unione europea, l'art. 3, par. 1, della citata decisione 406/2009 prevede che "ciascuno Stato membro è tenuto, entro il 2020, a limitare le sue emissioni di gas a effetto serra, rispetto alle emissioni del 2005, almeno della percentuale stabilita, per lo Stato membro in questione, all'allegato II" alla decisione stessa (corrispondente, nell'insieme dell'Unione, a una riduzione del 20% rispetto al livello del 1990). La quota di riduzione dei Paesi Bassi, in base alla decisione, è del 16%⁴.

Per quanto riguarda il diritto olandese, notevole è l'art. 21 della Costituzione, che obbliga le autorità a preoccuparsi che "il paese rimanga abitabile e che l'ambiente sia protetto e migliorato".

Nella sentenza qui in rassegna la Corte prima di tutto risolve in senso affermativo, sulla base delle pertinenti norme del diritto olandese, la questione processuale della capacità di agire in giudizio di Urgenda.

La Corte affronta poi le questioni di fatto e dà per acquisito, soprattutto sulla base delle considerazioni svolte dall'IPCC, che sia necessario stabilizzare, mediante riduzioni delle emissioni, le concentrazioni nell'atmosfera di gas ad effetto serra:

"The aforementioned considerations lead to the following intermediate conclusion. Anthropogenic greenhouse gas emissions are causing climate change. A highly hazardous situation for man and the environment will occur with a temperature rise of over 2°C compared to the pre-industrial level. It is therefore necessary to stabilize the concentration of greenhouse gases in the atmosphere, which requires a reduction of the current anthropogenic greenhouse gas emissions"⁵.

La Corte dà anche per acquisito, sulla base di considerazioni scientifiche e di impegni programmatici non vincolanti presi a livello internazionale, che sia necessario per far fronte al rischio del riscaldamento atmosferico che gli Stati sviluppati e gli Stati in transizione verso un'economia di mercato riducano entro il 2020 le emissioni del 25%-40% riguardo al 1990. La riduzione che, nell'ambito degli obblighi valevoli per l'Unione Europea (20%), i Paesi Bassi sono tenuti a effettuare è, pertanto, inferiore a quanto necessario.

Sul piano giuridico, la Corte richiama anzitutto il già citato art. 21 della Costituzione olandese, particolarmente importante per uno Stato ad alta densità di popolazione e a bassa altitudine, come i Paesi Bassi, che, quindi, può essere gravemente danneggiato da un innalzamento del livello del mare dovuto all'ef-

⁴ 13% per l'Italia.

⁵ Par. 4.18 della sentenza.

fetto serra. Tuttavia questa norma, secondo la Corte, non lede il potere discrezionale dello Stato di scegliere come meglio svolgere la sua azione e non crea alcun diritto direttamente esercitabile da Urgenda:

“Article 21 of the Dutch Constitution imposes a duty of care on the State relating to the liveability of the country and the protection and improvement of the living environment. For the densely populated and low-lying Netherlands, this duty of care concerns important issues, such as the water defences, water management and the living environment. This rule and its background do not provide certainty about the manner in which this duty of care should be exercised nor about the outcome of the consideration in case of conflicting stipulations. The manner in which this task should be carried out is covered by the government’s own discretionary powers”⁶.

La Corte prende in seguito in considerazione varie norme di diritto internazionale, quali la norma consuetudinaria sul divieto di usare il proprio territorio in modo da creare un danno significativo al territorio di un altro Stato, i già richiamati trattati in tema di cambiamento climatico (Convenzione quadro e Protocollo di Kyoto) e gli art. 2 (diritto alla vita) e 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) della Convenzione europea dei diritti umani (Roma, 1950). A queste si aggiungono che le norme rilevanti del diritto dell’Unione europea. Nessuna di queste norme crea, secondo la Corte, diritti direttamente esercitabili da Urgenda. Tuttavia – ed è questo un passaggio importante della sentenza – esse possono venire utilizzate per valutare se lo Stato abbia esercitato correttamente il potere discrezionale che gli compete:

“(…) Although Urgenda cannot directly derive rights from these rules and Articles 2 and 8 ECHR [= European Convention on Human Rights], these regulations still hold meaning, namely in the question discussed below whether the State has failed to meet its duty of care towards Urgenda. First of all, it can be derived from these rules what degree of discretionary power the State is entitled to in how it exercises the tasks and authorities given to it. Secondly, the objectives laid down in these regulations are relevant in determining the minimum degree of care the State is expected to observe. In order to determine the scope of the State’s duty of care and the discretionary power it is entitled to, the court will therefore also consider the objectives of international and European climate policy as well as the principles on which the policies are based”⁷.

La corte ritiene che, alla luce del diritto internazionale e soprattutto della Convenzione quadro sul cambiamento climatico, tre principi siano rilevanti per valutare l’obbligo di cura (*duty of care*) che lo Stato deve osservare: il principio

⁶ Par. 4.36 della sentenza.

⁷ Par. 4.52 della sentenza.

precauzionale, il principio della sostenibilità e il principio della protezione del sistema climatico, per il beneficio delle presenti e delle future generazioni, basato sulla lealtà. Particolarmente interessante è come la Corte qualifica quest'ultimo principio, che riguarda non soltanto il rapporto, nel tempo, tra le diverse generazioni, ma anche il rapporto, nello spazio, tra gli Stati sviluppati, che più di tutti hanno contribuito all'eccesso di gas a effetto serra nell'atmosfera, e gli Stati in via di sviluppo:

“The principle of fairness (...) means that the policy should not only start from what is most beneficial to the current generation at this moment, but also what this means for future generations, so that future generations are not exclusively and disproportionately burdened with the consequences of climate change. The principle of fairness also expresses that industrialised countries have to take the lead in combating climate change and its negative impact. The justification for this, and this is also noted in literature, lies first and foremost in the fact that from a historical perspective the current industrialised countries are the main causers of the current high greenhouse gas concentration in the atmosphere and that these countries also benefited from the use of fossil fuels, in the form of economic growth and prosperity. Their prosperity also means that these countries have the most means available to take measures to combat climate change”⁸.

Per stabilire se lo Stato abbia esercitato la dovuta cura nel determinare, nell'ambito del proprio potere discrezionale, la politica climatica olandese, la Corte prende in esame una serie di fattori, e precisamente:

- “(i) the nature and extent of the damage ensuing from climate change;
- (ii) the knowledge and foreseeability of this damage;
- (iii) the chance that hazardous climate change will occur;
- (iv) the nature of the acts (or omissions) of the State;
- (v) the onerousness of taking precautionary measures;
- (vi) the discretion of the State to execute its public duties – with due regard for the public-law principles, all this in light of:
 - the latest scientific knowledge;
 - the available (technical) option to take security measures, and
 - the cost-benefit ratio of the security measures to be taken”⁹.

Nell'ampia analisi di tali fattori sono interessanti le considerazioni che la Corte dedica al ruolo dello Stato nel processo di transizione verso una società sostenibile¹⁰, all'assenza di ostacoli dovuti al costo di un più rigoroso pro-

⁸ Par. 4.57 della sentenza.

⁹ Par. 4.63 della sentenza.

¹⁰ “The State (...) plays a crucial role in the transition to a sustainable society and therefore has to take on a high level of care for establishing an adequate and effective statutory and instru-

gramma di riduzione delle emissioni¹¹, all'urgenza di prendere tali misure¹², all'insufficienza delle misure di adattamento all'effetto serra¹³, al potere discrezionale dello Stato, che è esteso, ma non illimitato:

“In answering the question whether the State is exercising enough care with its current climate policy, the State’s discretionary power should also be considered, as stated above. Based on its statutory duty – Article 21 of the Constitution – the State has an extensive discretionary power to flesh out the climate policy. However, this discretionary power is not unlimited. If, and this is the case here, there is a high risk of dangerous climate change with severe and life-threatening consequences for man and the environment, the State has the obligation to protect its citizens from it by taking appropriate and effective measures”¹⁴.

Particolarmente attenta è la Corte in merito agli obblighi che lo Stato ha nei confronti delle generazioni future, nel senso che è doveroso prendere misure oggi, se risulta che il costo di adottare misure in futuro sarebbe più elevato:

“Due to this principle of fairness, the State, in choosing measures, will also have to take account of the fact that the costs are to be distributed reasonably between the current and future generations. If according to the current insights it turns out to be cheaper on balance to act now, the State has a serious obligation, arising from due care, towards future generations to act accordingly”¹⁵.

La Corte respinge l'argomento del cosiddetto *tu quoque*, avanzato dallo Stato, in base al quale, essendo attualmente pari allo 0,5% il contributo dei Paesi Bassi al livello mondiale di emissioni di gas a effetto serra, una riduzione

mental framework to reduce the greenhouse gas emissions in the Netherlands” (par. 4.66 della sentenza).

¹¹ Cfr. il par. 4.70 della sentenza.

¹² “(...) the court concludes that in view of the latest scientific and technical knowledge it is the most efficient to mitigate and it is more cost-effective to take adequate action than to postpone measures in order to prevent hazardous climate change. The court is therefore of the opinion that the State has a duty of care to mitigate as quickly and as much as possible” (par. 4.73 della sentenza).

¹³ “The court emphasises that this first and foremost should concern mitigation measures, as adaptation measures will only allow the State to protect its citizens from the consequences of climate change to a limited level. If the current greenhouse gas emissions continue in the same manner, global warming will take such a form that the costs of adaptation will become disproportionately high. Adaptation measures will therefore not be sufficient to protect citizens against the aforementioned consequences in the long term. The only effective remedy against hazardous climate change is to reduce the emission of greenhouse gases. Therefore, the court arrives at the opinion that from the viewpoint of efficient measures available the State has limited options: mitigation is vital for preventing dangerous climate change” (par. 4.75 della sentenza).

¹⁴ Par. 4.74 della sentenza.

¹⁵ Par. 4.76 della sentenza.

ulteriore delle emissioni olandesi porterebbe comunque ben poco giovamento, se non fosse accompagnata da corrispondenti riduzioni effettuate da molti altri Stati¹⁶. Secondo la Corte:

“The fact that the amount of the Dutch emissions is small compared to other countries does not affect the obligation to take precautionary measures in view of the State’s obligation to exercise care. After all, it has been established that any anthropogenic greenhouse gas emission, no matter how minor, contributes to an increase of CO2 levels in the atmosphere and therefore to hazardous climate change. Emission reduction therefore concerns both a joint and individual responsibility of the signatories to the UN Climate Change Convention. (...) Therefore, the court arrives at the opinion that the single circumstance that the Dutch emissions only constitute a minor contribution to global emissions does not alter the State’s obligation to exercise care towards third parties”¹⁷.

Circa la questione dell’usurpazione da parte di un organo giudiziario di poteri politici che spettano al governo, la Corte conclude che il caso che le era sottoposto, pur avendo evidenti implicazioni politiche, presentava sufficienti caratteri giuridici, che giustificavano una sentenza da parte di un giudice:

“In a general sense, given the grounds put forward by Urgenda, the claim does not fall outside the scope of the court’s domain. The claim essentially concerns legal protection and therefore requires a ‘judicial review’. This does not mean that allowing one or more components of the claim can also have political consequences and in that respect can affect political decision-making. However, this is inherent in the role of the court with respect to government authorities in a state under the rule of law. The possibility – and in this case even certainty – that the issue is also and mainly the subject of political decision-making is no reason for curbing the judge in his task and authority to settle disputes”¹⁸.

In conclusione, nel dispositivo della sentenza, la Corte ordina allo Stato di

¹⁶ Si noti che Urgenda non chiedeva alla Corte di condannare a ulteriori riduzioni anche Stati diversi dai Paesi Bassi (domanda che avrebbe determinato seri problemi di giurisdizione).

¹⁷ Par. 4.79 della sentenza.

¹⁸ Par. 4.98 della sentenza (qui ci può essere un errore nella traduzione inglese, perché il “this does not mean” dovrebbe, secondo il senso della frase, trasformarsi in un “this does not exclude”). Poco prima la Corte rivendica il carattere democratico della funzione giudiziaria: “It is worthwhile noting that a judge, although not elected and therefore has no democratic legitimacy, has democratic legitimacy in another – but vital – respect. His authority and ensuing “power” are based on democratically established legislation, whether national or international, which has assigned him the task of settling legal disputes. This task also extends to cases in which citizens, individually or collectively, have turned against government authorities. The task of providing legal protection from government authorities, such as the State, pre-eminently belong to the domain of a judge. This task is also enshrined in legislation” (par. 4.97 della sentenza).

limitare, entro la fine del 2020, il volume annuale delle emissioni olandesi di gas a effetto serra del 25% rispetto al livello del 1990. La quota del 25%, si spiega con il fatto che, secondo la Corte, si tratta del minimo necessario per scongiurare il pericolo di un pericoloso cambiamento climatico:

“(...) the State, given the limitation of its discretionary power discussed here, in case of a reduction below 25-40% fails to fulfil its duty of care and therefore acts unlawfully. Although it has been established that the State in the past committed to a 30% reduction target and it has not been established that this higher reduction target is not feasible, the court sees insufficient grounds to compel the State to adopt a higher level than the minimum level of 25%. According to the scientific standard, a reduction target of this magnitude is the absolute minimum and sufficiently effective, for the Netherlands, to avert the danger of hazardous climate change, but the obligation to adhere to a higher percentage clashes with the discretionary power vested in the State, also with due regard for the limitation discussed here”¹⁹.

La sentenza meriterebbe molte considerazioni, che non si possono sviluppare in questa breve nota. Un quesito è ovvio. Potrebbe un'organizzazione non governativa italiana portare un caso analogo di fronte a un giudice italiano e ottenere un'analogha sentenza?

¹⁹ Par. 4.86 della sentenza.

Profili giuridico-istituzionali dell'Enciclica "Laudato sì"

MASSIMILIANO MONTINI e FRANCESCA VOLPE

1. Introduzione. – 2. Dalle crisi settoriali alla crisi ecologica. – 3. La debolezza della reazione internazionale. – 4. Grandi percorsi di dialogo (linee di orientamento e di azione). – 5. La necessità di un'ecologia integrale. – 6. Conclusioni.

1. *Introduzione*

L'Enciclica "Laudato sì" di Papa Francesco, che si propone come enciclica sulla "cura della casa comune", contiene degli importanti profili giuridico-istituzionali con una forte valenza che va ben al di là di quella prettamente religiosa, investendo anche la sfera politica, economica, sociale ed etica. Il presente contributo si propone di fornire una breve lettura ragionata dei principali profili giuridico-istituzionali rilevanti dalla prospettiva del giurista ambientale.

2. *Dalle crisi settoriali alla crisi ecologica*

L'Enciclica *Laudato sì* prende le mosse da una breve ricostruzione su "quello che sta accadendo alla nostra casa comune" (par. 17), presentando i vari aspetti della crisi ecologica in atto (par. 15). In tale contesto, l'attenzione si sofferma principalmente sui principali fenomeni di inquinamento che colpiscono il nostro pianeta, ivi inclusi l'esposizione agli inquinanti atmosferici, l'inquinamento prodotto da rifiuti e la connessa cultura dello scarto (par. 20 ss.), nonché sui cambiamenti climatici, identificando il clima come un bene comune da proteggere e i cambiamenti climatici come un "problema globale con gravi implicazioni ambientali, sociali, economiche, distributive e politiche", che costituisce "una delle principali sfide attuali per l'umanità" (par. 25). Successivamente, l'attenzione si concentra sulla questione dell'acqua, con riferimenti sia all'aspetto qualitativo che quantitativo; in tale contesto viene affermato con forza che

“L’accesso all’acqua potabile e sicura è un diritto umano essenziale, fondamentale e universale, perché determina la sopravvivenza delle persone, e per questo è condizione per l’esercizio degli altri diritti umani” (par. 30 ss. – corsivo nel testo originale). Viene poi affrontato il tema della perdita della biodiversità, sottolineando che “le risorse della terra vengono depredate a causa di modi di intendere l’economia e l’attività commerciale e produttiva troppo legati al risultato immediato” (par. 32). Papa Francesco prosegue mettendo in evidenza il collegamento esistente tra gli effetti del degrado ambientale e il progressivo deterioramento della qualità della vita umana (parr. 43-47). Non ci sono infatti “due crisi separate, una ambientale e un’altra sociale, bensì una sola e complessa crisi socio-ambientale” (par. 139).

In questo senso, dall’analisi proposta emerge come l’essere umano sia allo stesso tempo artefice e vittima di tale situazione di degrado, rafforzata dallo straordinario sviluppo della tecnologia avvenuto nei tempi moderni. Papa Francesco evidenzia la radice umana della crisi ecologica, concentrandosi in particolare “sul paradigma tecnocratico dominante e sul posto che vi occupano l’essere umano e la sua azione nel mondo” (par. 101). Accanto al risalto dato agli aspetti positivi dei cambiamenti occorsi negli ultimi due secoli a causa del progresso scientifico e tecnologico, Papa Francesco pone il problema fondamentale della globalizzazione del paradigma tecnocratico. Questo è divenuto nel tempo paradigma omogeneo e unidimensionale che informa l’azione degli esseri umani e pone le basi per lo sfruttamento indiscriminato dei beni del pianeta nell’ottica della “crescita infinita o illimitata, che ha tanto entusiasmato gli economisti, i teorici della finanza e della tecnologia” e che “suppone la menzogna circa la disponibilità infinita dei beni del pianeta, che conduce a ‘spremerlo’ fino al limite e oltre il limite” (par. 106). Inoltre, il paradigma tecnocratico tende ad esercitare il proprio dominio anche sull’economia e sulla politica” (par. 109). In tale contesto, Papa Francesco si oppone fortemente alla posizione largamente diffusa secondo la quale “l’economia attuale e la tecnologia risolveranno tutti i problemi ambientali” (par. 109) e evidenzia la necessità di una “resistenza di fronte all’avanzare del paradigma tecnocratico” che si dovrebbe realizzare superando l’attuale approccio di una cultura ecologica limitata che non fa niente più che promuovere ed attuare una mera “serie di risposte urgenti e parziali ai problemi che si presentano riguardo al degrado ambientale” (par. 111).

3. *La debolezza della reazione internazionale*

L’attuale approccio di una cultura ecologica limitata si manifesta anche nella debolezza delle reazioni poste in essere sul piano giuridico-istituzionale a livello globale. In tal senso, Papa Francesco sottolinea che “il problema è che non disponiamo ancora della cultura necessaria per affrontare questa crisi e c’è bisogno di costruire *leadership* che indichino strade, cercando di rispondere alle necessità delle generazioni attuali includendo tutti, senza compromettere le generazioni future” (par. 53). In questa frase si può leggere una chiara eco delle questioni evidenziate in un’ottica intragenerazionale ed intergenerazionale già molti anni fa dal Rapporto Brundtland. Sulla base di tale pre-

messa, l'Enciclica va oltre, sottolineando l'importanza della dimensione giuridica, che deve sostenere il cambio di prospettiva richiesto sul piano culturale e politico, ed affermando quanto segue: "si rende indispensabile creare un sistema normativo che includa limiti inviolabili e assicuri la protezione degli ecosistemi, prima che le nuove forme di potere derivate dal paradigma tecno-economico finiscano per distruggere non solo la politica ma anche la libertà e la giustizia" (par. 53).

In questo contesto, viene messa in netta evidenza la debolezza della reazione politica internazionale, evidenziata dal "fallimento dei Vertici mondiali sull'ambiente", causata dalla "sottomissione della politica alla tecnologia e alla finanza" (par. 54). L'Enciclica sottolinea che "l'alleanza tra economia e tecnologia finisce per lasciare fuori tutto ciò che non fa parte dei loro interessi immediati" e che molte delle iniziative finalizzate alla tutela ambientale sono spesso viste "come un disturbo provocato da sognatori romantici o come un ostacolo da eludere" (par. 54). Sulla stessa falsariga si afferma che "i poteri economici continuano a giustificare l'attuale sistema mondiale, in cui prevalgono una speculazione e una ricerca della rendita finanziaria che tendono ad ignorare ogni contesto e gli effetti sulla dignità umana e sull'ambiente" (par. 56). Rispetto a tale quadro di riferimento, Papa Francesco richiede alla politica una maggiore attenzione ed un maggiore sforzo per cercare di affrontare e risolvere le sfide legate alla crisi ecologica e nello stesso tempo mette in guardia nei confronti di "un'ecologia superficiale o apparente che consolida un certo intorpidimento e una spensierata irresponsabilità" (par. 59). Nel riconoscimento e nel rispetto della diversità di opinioni che si è sviluppata in merito alla crisi ecologica e alle possibili soluzioni, l'Enciclica si propone quindi come un documento finalizzato a promuovere il dibattito nella consapevolezza che, al di là delle possibili diverse visioni, "l'attuale sistema mondiale è insostenibile da diversi punti di vista" (par. 61).

4. *Grandi percorsi di dialogo (linee di orientamento e di azione)*

Sulla base dell'analisi effettuata sulla radice umana della crisi ecologica e sulla debolezza delle reazioni politiche e istituzionali a livello internazionale, l'Enciclica delinea quindi una serie di "grandi percorsi di dialogo" finalizzati a "uscire dalla spirale di autodistruzione" (par. 163).

In primo luogo, l'attenzione si incentra su un rinnovato dialogo sull'ambiente nella politica internazionale. In tal senso si rileva come "dalla metà del secolo scorso, superando molte difficoltà, si è andata affermando la tendenza a concepire il pianeta come patria e l'umanità come popolo che abita una casa comune" (par. 164). Nello stesso tempo, però, si evidenzia che "l'interdipendenza ci obbliga a pensare *a un solo mondo, ad un progetto comune*" (par. 164 – corsivo nel testo originale). Di conseguenza, "per affrontare i problemi di fondo, che non possono essere risolti da azioni di singoli Paesi, si rende indispensabile un consenso mondiale che porti, ad esempio, a programmare un'agricoltura sostenibile e diversificata, a sviluppare forme rinnovabili e poco inquinanti di energia, a incentivare una maggiore efficienza energetica, a promuovere una

gestione più adeguata delle risorse forestali e marine, ad assicurare a tutti l'accesso all'acqua potabile" (par. 164). In questo contesto, Papa Francesco rileva che, malgrado l'intensificarsi della presenza delle questioni ambientali nell'agenda pubblica, "i Vertici mondiali sull'ambiente degli ultimi anni non hanno risposto alle aspettative perché, per mancanza di decisione politica, non hanno raggiunto accordi ambientali globali realmente significativi ed efficaci" (par. 166). In particolare, mentre viene riconosciuto il parziale successo del Vertice di Rio del 1992 (par. 167), viene correttamente rilevata l'occasione mancata della più recente Conferenza Rio +20 del 2012, nell'ambito della quale è stata adottata "un'ampia quanto inefficace Dichiarazione finale" (par. 169). Papa Francesco conclude quindi dicendo che "abbiamo bisogno di una reazione globale più responsabile, che implica affrontare contemporaneamente la riduzione dell'inquinamento e lo sviluppo dei Paesi e delle regioni povere. Il XXI secolo, mentre mantiene una *governance* propria di epoche passate, assiste ad una perdita di potere degli Stati nazionali, soprattutto perché la dimensione economico-finanziaria, con caratteri transnazionali, tende a predominare sulla politica. In questo contesto, diventa indispensabile lo sviluppo di istituzioni internazionali più forti ed efficacemente organizzate, con autorità designate in maniera imparziale mediante accordi tra i governi nazionali e dotate del potere di sanzionare" (par. 175).

In secondo luogo, l'analisi si sposta sul dialogo verso nuove politiche nazionali e locali, necessario a risolvere le sfide relative all'ambiente in connessione con quelle inerenti allo sviluppo economico (par. 176). In tale contesto, Papa Francesco propone due elementi di estremo interesse: la centralità dello Stato e la centralità del diritto (par. 177). Con riferimento al primo di tali elementi, si afferma che "dinanzi alla possibilità di un utilizzo irresponsabile delle capacità umane, sono funzioni improrogabili di ogni Stato quelle di pianificare, coordinare, vigilare e sanzionare all'interno del proprio territorio" (par. 177); nel secondo senso si evidenzia come "un fattore che agisce come moderatore effettivo è il diritto, che stabilisce le regole per le condotte consentite alla luce del bene comune. I limiti che deve imporre una società sana, matura e sovrana sono attinenti a previsione e precauzione, regolamenti adeguati, vigilanza sull'applicazione delle norme, contrasto della corruzione, azioni di controllo operativo sull'emergere di effetti non desiderati dei processi produttivi, e intervento opportuno di fronte a rischi indeterminati o potenziali" (par. 177). Sulla base di tali premesse, Papa Francesco conclude che "la struttura politica e istituzionale non esiste solo per evitare le cattive pratiche, bensì per incoraggiare le buone pratiche, per stimolare la creatività che cerca nuove strade, per facilitare iniziative personali e collettive" (par. 177). L'Enciclica si sofferma poi sull'importanza delle politiche e delle iniziative locali, affermando che "l'istanza locale può fare la differenza. È lì infatti che possono nascere una maggiore responsabilità, un forte senso comunitario, una speciale capacità di cura e una creatività più generosa, un profondo amore per la propria terra, come pure il pensare a quello che si lascia ai figli e ai nipoti" (par. 179).

In terzo luogo, l'Enciclica presenta la necessità di un dialogo inerente alla trasparenza nei processi decisionali. Infatti, "la previsione dell'impatto ambientale delle iniziative imprenditoriali e dei progetti richiede processi politici trasparenti e sottoposti al

dialogo" (par. 182). In particolare, viene sottolineata l'importanza del coinvolgimento delle popolazioni locali nei processi decisionali, affermando che "nel dibattito devono avere un posto privilegiato gli abitanti del luogo, i quali si interrogano su ciò che vogliono per sé e per i propri figli, e possono tenere in considerazione le finalità che trascendono l'interesse economico immediato. Bisogna abbandonare l'idea di 'interventi' sull'ambiente, per dar luogo a politiche pensate e dibattute da tutte le parti interessate" (par. 183).

In quarto luogo, viene affrontata la questione del corretto dialogo tra la politica e l'economia. A tale proposito si rileva come "la politica non deve sottomettersi all'economia e questa non deve sottomettersi ai dettami e al paradigma efficientista della tecnocrazia" (par. 189). Con particolare riferimento alla crisi ecologica si afferma che "la protezione ambientale non può essere assicurata solo sulla base del calcolo finanziario di costi e benefici. L'ambiente è uno di quei beni che i meccanismi del mercato non sono in grado di difendere o di promuovere adeguatamente" (par. 190 – originariamente in *Compendio della Dottrina Sociale della Chiesa*). Si sottolinea che non è realistico aspettarsi "che chi è ossessionato dalla massimizzazione dei profitti si fermi a pensare agli effetti ambientali che lascerà alle prossime generazioni" (par. 190). Infatti, "all'interno dello schema della rendita non c'è posto per pensare ai ritmi della natura, ai suoi tempi di degradazione e di rigenerazione, e alla complessità degli ecosistemi che possono essere gravemente alterati dall'intervento umano" (par. 190). Per contrastare tale approccio dominante, Papa Francesco propone di entrare in un'ottica di sviluppo che apra "la strada a opportunità differenti, che non implicano di fermare la creatività umana e il suo sogno di progresso, ma piuttosto di incanalare tale energia in modo nuovo nuove modalità di crescita" (par. 191). In tal senso, "affinché sorgano nuovi modelli di progresso abbiamo bisogno di 'cambiare il modello di sviluppo globale', la qual cosa implica riflettere responsabilmente 'sul senso dell'economia e sulla sua finalità, per correggere le sue disfunzioni e distorsioni'" (par. 194 – originariamente in *Messaggio per la Giornata Mondiale della Pace 2010*). Particolarmente interessante risulta il richiamo di Papa Francesco alla necessità di scelte forti, che rifuggano dalle vie di mezzo e che si concentrino invece sulla definizione del concetto di progresso: "Non basta conciliare, in una via di mezzo, la cura per la natura con la rendita finanziaria, o la conservazione dell'ambiente con il progresso. Su questo tema le vie di mezzo sono solo un piccolo ritardo nel disastro. Semplicemente si tratta di ridefinire il progresso. Uno sviluppo tecnologico ed economico che non lascia un mondo migliore e una qualità di vita integralmente superiore, non può considerarsi progresso" (par. 194). Papa Francesco mette in guardia anche rispetto a false soluzioni non sufficientemente coraggiose rispetto alla gravità dei problemi, rilevando come, ad esempio, "il discorso della crescita sostenibile diventa spesso un diversivo e un mezzo di giustificazione che assorbe valori del discorso ecologista all'interno della logica della finanza e della tecnocrazia, e la responsabilità sociale e ambientale delle imprese si riduce per lo più a una serie di azioni di marketing e di immagine" (par. 194).

5. *La necessità di un'ecologia integrale*

Per rispondere alla crisi ecologica in atto l'Enciclica propone di basarsi su una "ecologia integrale", costituita da un'ecologia ambientale, economica e sociale, da un'ecologia culturale e da un'ecologia della vita quotidiana.

L'ecologia (ambientale) esige "di fermarsi a pensare e a discutere sulle condizioni di vita e di sopravvivenza di una società, con l'onestà di mettere in dubbio modelli di sviluppo, produzione e consumo" (par. 138). In tal senso, Papa Francesco afferma la necessità di "cercare soluzioni integrali che considerino le interazioni dei sistemi naturali tra loro e con i sistemi sociali" (par. 139); infatti, come richiamato nel paragrafo iniziale, "non ci sono due crisi separate, una ambientale e un'altra sociale, bensì una sola e complessa crisi socio-ambientale" (par. 139). Rientra in tale contesto l'esortazione a non considerare gli ecosistemi "solo per determinare quale sia il loro uso ragionevole, ma perché possiedono un valore intrinseco indipendente da tale uso" (par. 140). È inoltre necessaria un'ecologia economica, "capace di indurre a considerare la realtà in maniera più ampia" dal momento che "la crescita economica tende a produrre automatismi e ad omogeneizzare, al fine di semplificare i processi e ridurre i costi" (par. 141). L'Enciclica si sofferma poi sul bisogno dell'ecologia sociale, poiché "anche lo stato di salute delle istituzioni di una società comporta conseguenze per l'ambiente e per la qualità della vita umana". "In tal senso, l'ecologia sociale è necessariamente istituzionale e raggiunge progressivamente le diverse dimensioni che vanno dal gruppo sociale primario, la famiglia, fino alla vita internazionale, passando per la comunità locale e la Nazione" (par. 142).

L'ecologia integrale comprende anche "un'ecologia culturale", che si manifesta nella forma della "cura delle ricchezze culturali dell'umanità nel loro significato più ampio. In modo più diretto, chiede di prestare attenzione alle culture locali nel momento in cui si analizzano questioni legate all'ambiente, facendo dialogare il linguaggio tecnico-scientifico con il linguaggio popolare" (par. 143).

Infine, l'Enciclica introduce l'ecologia della vita quotidiana come presupposto del vero sviluppo, sostenendo che "per poter parlare di autentico sviluppo, occorrerà verificare che si produca un miglioramento integrale nella qualità della vita umana, e questo implica analizzare lo spazio in cui si svolge l'esistenza delle persone" (par. 147). Ciò si deve applicare tanto con riferimento al contesto urbano quanto a quello rurale, dal momento che "ogni intervento nel paesaggio urbano o rurale dovrebbe considerare come i diversi elementi del luogo formino un tutto che è percepito dagli abitanti come un quadro coerente con la sua ricchezza di significati" (par. 151). Inoltre, si afferma che "l'ecologia umana è inseparabile dalla nozione di bene comune, un principio che svolge un ruolo centrale e unificante nell'etica sociale" (par. 156) e che "coinvolge anche le generazioni future" nel riconoscimento "di un destino comune, dal quale non possono essere esclusi coloro che verranno dopo di noi" (par. 159). Qui vi è di nuovo il richiamo alla necessità di una solidarietà tra le generazioni come condizione fondante dello sviluppo sostenibile (par. 159).

6. *Conclusioni*

In conclusione, dall'Enciclica emerge un forte richiamo alla necessità che l'umanità affronti la "grande sfida culturale, spirituale e educativa" posta dalla crisi ecologica, sviluppando "nuove convinzioni, nuovi atteggiamenti e stili di vita" (par. 202). Il cambiamento degli stili di vita, a sua volta, "potrebbe arrivare ad esercitare una sana pressione su coloro che detengono il potere politico, economico e sociale", valorizzando tra l'altro la responsabilità sociale dei consumatori (par. 206). In tale contesto, l'Enciclica richiama la sfida proposta dalla Carta della Terra del 2000, in base alla quale "il destino comune ci obbliga a cercare un nuovo inizio" (par. 207).

L'Enciclica afferma infine che "la coscienza della gravità della crisi culturale ed ecologica deve tradursi in nuove abitudini" (par. 209), nell'ottica di una nuova educazione all'alleanza tra l'umanità e l'ambiente. Questa dovrebbe proporsi di costituire una "cittadinanza ecologica" che promuova la realizzazione di comportamenti virtuosi nei confronti dell'ambiente (par. 211). Ne consegue quindi che "la crisi ecologica è un appello a una profonda conversione interiore", identificata da Papa Francesco come "conversione ecologica" (parr. 216-217).

La dimensione ambientale della politica di coesione dell'Unione europea

GIACOMO LUCIANI*

1. Introduzione. – 2. La politica di coesione dell'UE e il suo quadro giuridico e finanziario per il periodo 2014 – 2020. – 3. La dimensione ambientale della politica di coesione dell'UE. – 4. I Programmi di Cooperazione Territoriale Europea e le Strategie Macroregionali. – 5. Conclusioni e prospettive.

1. *Introduzione*

Dopo una breve introduzione e un inquadramento giuridico e finanziario della politica di coesione dell'Unione Europea (UE) per il periodo 2014-2020, l'articolo mira ad evidenziare l'importanza della dimensione ambientale di questa politica, sia in termini di investimenti dedicati al settore ambientale che dei concreti risultati prodotti da tali investimenti, e descrive la solida base giuridica che caratterizza tale dimensione.

Particolare attenzione viene dedicata alle Strategie Macroregionali e all'obiettivo della politica di coesione relativo alla Cooperazione Territoriale Europea, i quali rivestono una particolare importanza, dal momento che per far fronte alle grandi sfide ambientali che ha di fronte l'Europa, uno sforzo comune e coordinato da parte di Stati, Enti locali e tutti coloro che operano in un determinato territorio è essenziale.

* Commissione Europea. Direzione Generale per l'Ambiente. Le opinioni contenute nel presente articolo sono espresse a titolo personale e non impegnano la Commissione europea.

2. *La politica di coesione dell'UE e il suo quadro giuridico e finanziario per il periodo 2014-2020*

La politica di coesione mira a favorire la riduzione delle disparità economiche, territoriali e sociali tra gli Stati e tra le Regioni dell'UE. Dunque i fondi della politica di coesione sono concentrati soprattutto negli Stati e nelle Regioni in ritardo di sviluppo e nelle aree meno favorite, quali le zone rurali, quelle interessate da transizione industriale e le regioni con gravi e permanenti svantaggi naturali e demografici, quali le Regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le Regioni insulari, transfrontaliere e di montagna¹.

La politica di coesione contribuisce all'attuazione di molti obiettivi dell'UE, inclusi quelli della Strategia 2020², e integra diverse politiche dell'UE, inclusa quella ambientale. Inoltre la politica di coesione, mirando a uno sviluppo armonioso dell'UE, ha un ruolo molto importante nel limitare possibili tensioni derivanti dalle differenze tra i livelli di sviluppo degli Stati membri e, in questo contesto, è stata decisiva nel limitare gli effetti più gravi della crisi economica in molte regioni. Senza la politica di coesione gli investimenti pubblici necessari per far fronte alla crisi avrebbero subito un calo del 45%³.

Per dare un'idea dell'entità degli investimenti previsti nell'ambito della politica di coesione, per il periodo 2014-2020 essa si fonda su un bilancio di 351,8 miliardi di Euro, che corrisponde a quasi un terzo del bilancio complessivo dell'UE. Se si conta il co-finanziamento degli interventi realizzati nell'ambito della politica di coesione da parte degli Stati e gli investimenti privati ad essi legati, l'impatto previsto della politica di coesione per il periodo 2014-2020 è di circa 450 miliardi di euro⁴.

I due obiettivi della politica di coesione 2014-2020 sono dedicati alla crescita e all'occupazione (più del 97% del bilancio totale della politica di coesione)⁵ e alla cooperazione territoriale, che verrà analizzata più nel dettaglio in seguito.

L'attuazione della politica di coesione viene finanziata dai fondi strutturali: il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo di coesione (FC) e il Fondo sociale europeo (FSE). Il FESR si concentra soprattutto sulle regioni meno sviluppate ed è il fondo strutturale con il bilancio più elevato. Il Fondo

¹ Trattato Sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), Art. 174: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=IT>.

² Comunicazione della Commissione "Europa 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" (COM(2010) 2020).

³ http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/it/policy/what/investment-policy/.

⁴ http://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/what/investment-policy/.

⁵ http://ec.europa.eu/regional_policy/it/funding/available-budget/.

di coesione è diretto agli Stati membri con un reddito nazionale lordo pro capite inferiore al 90% della media dell'UE. Il FSE finanzia principalmente progetti che mirano a un miglioramento delle opportunità di formazione e occupazione nell'UE. Questi fondi, insieme al Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) costituiscono i Fondi strutturali e di Investimento Europei (Fondi SIE).

La base giuridica comune dei fondi SIE 2014-2020 è rappresentata dal Regolamento (UE) n. 1303/2013 del 17 dicembre 2013⁶, il quale mira a massimizzare l'efficacia e l'impatto dei fondi SIE, i quali hanno poi ciascuno un proprio regolamento specifico⁷. Per tutti i fondi SIE 2014-2020 sono previste una serie di norme che mirano ad incentivare la qualità dei progetti. A questo riguardo, tra le varie novità introdotte, gli investimenti previsti nei Programmi Operativi finanziati da questi fondi devono essere concentrati in un numero limitato di obiettivi tematici⁸ e gli Stati membri devono soddisfare alcune condizioni specifiche per poter ricevere tali fondi (condizionalità *ex ante*).

3. *La dimensione ambientale della politica di coesione dell'UE*

Nel periodo 2007-2013 con la politica di coesione sono stati investiti circa

⁶ Regolamento (UE) N. 1303/2013 del Parlamento e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

⁷ Regolamento (UE) n. 1301/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione"; regolamento (UE) n. 1299/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale all'obiettivo di cooperazione territoriale europea; regolamento (UE) n. 1304/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo sociale europeo e che abroga il regolamento (CE) n. 1081/2006 del Consiglio; regolamento (UE) n. 1300/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo di coesione; regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR); regolamento (UE) n. 508/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativo al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP): http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/it/information/legislation/regulations/.

⁸ Per ulteriori informazioni sugli obiettivi tematici: http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/it/policy/how/priorities.

44.7 miliardi di euro nel settore ambientale (inclusi cambiamenti climatici e prevenzione dei rischi), equivalente al 13% del bilancio totale⁹. I benefici di tali investimenti nel settore ambientale sono evidenti, quali ad esempio la modernizzazione delle reti di approvvigionamento idrico, con benefici per 3,2 milioni di cittadini, o lo sviluppo di 9.400 progetti che hanno accresciuto la sostenibilità e le attrattive delle città¹⁰. Grazie alla politica di coesione sono stati realizzati tanti interventi nel settore ambientale poco “appetibili” a livello politico, perché senza risultati immediati visibili ma essenziali per lo sviluppo di una regione o di una città nel lungo termine.

Al momento in cui viene scritto questo articolo¹¹ le negoziazioni relative ad alcuni Programmi Operativi relativi alla politica di coesione sono ancora in corso, dunque le stime relative agli investimenti previsti nell’ambito della politica di coesione 2014-2020 sono basate sulle informazioni incluse negli Accordi di Partenariato degli Stati membri¹². Negli Accordi di Partenariato gli Stati membri indicano le loro le priorità di finanziamento, le quali poi vengono dettagliate nei Programmi Operativi.

Gli investimenti previsti nell’ambito dei tre fondi strutturali relativi all’obiettivo tematico 6 “Preservare e tutelare l’ambiente e promuovere l’efficienza delle risorse” e all’obiettivo tematico 5 “Promuovere l’adattamento ai cambiamenti climatici e la prevenzione e la gestione dei rischi” ammontano rispettivamente a 33 miliardi di euro (9.8% del bilancio totale) e 7 miliardi di euro (2,1% del bilancio totale), per un totale di 40 miliardi di euro, quindi circa 5 miliardi di euro in meno rispetto al periodo 2007-2013. Va segnalato però che nell’obiettivo tematico 6 sono concentrati la maggior parte degli investimenti previsti nell’ambito di tutti i cinque fondi SIE, con più di 61.6 miliardi di euro, equivalenti al 14.1% del bilancio totale. Inoltre, nell’ambito dei tre fondi strutturali, l’obiettivo tematico 4 “Sostenere la transizione verso un’economia a basse emissioni di carbonio”, anch’esso rilevante per il settore ambientale, è il terzo obiettivo per numero di investimenti dopo trasporti e ricerca e innovazione con 37,6 miliardi di euro, equivalente all’11.2% del bilancio totale.

La base giuridica principale per l’integrazione dei suddetti obiettivi tematici nei Programmi Operativi è l’art. 8 del regolamento recante disposizioni comuni ai fondi SIE, sulla base del quale gli obiettivi dei fondi SIE devono essere perseguiti “*in linea con il principio dello sviluppo sostenibile e della promozione,*

⁹ ERDF/ESF/CF Priority theme overview 2007-2013 – Themes – Allocated to selected projects AIR 2013: http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/en/policy/evaluations/data-for-research/.

¹⁰ http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/it/policy/what/key-achievements/.

¹¹ Aprile 2015.

¹² http://ec.europa.eu/contracts_grants/agreements/index_en.htm.

*da parte dell'Unione, dell'obiettivo di preservare, tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, conformemente all'articolo 11 e all'articolo 191, paragrafo 1, TFUE, tenendo conto del principio 'chi inquina paga'*¹³.

Inoltre tra le sopra menzionate condizionalità *ex ante* figurano quelle relative alla corretta trasposizione della legislazione in materia di valutazione di impatto ambientale e strategica, all'acqua e ai rifiuti. A riguardo, la valutazione ambientale strategica rappresenta uno strumento particolarmente importante per garantire l'integrazione delle considerazioni di carattere ambientale nell'elaborazione e nell'adozione di quei Programmi per cui la direttiva sulla Valutazione Strategica Ambientale (VAS)¹⁴ è applicabile. Così come la valutazione di impatto ambientale è uno strumento molto importante per la tutela ambientale nello sviluppo dei progetti co-finanziati nell'ambito dei Programmi Operativi per cui la direttiva sulla Valutazione di Impatto Ambientale (VIA)¹⁵ è applicabile.

4. *I Programmi di Cooperazione Territoriale Europea e le Strategie Macroregionali*

La cooperazione tra Stati, Enti locali e tutti coloro che operano in un determinato territorio costituisce un aspetto essenziale della cosiddetta coesione territoriale, la quale mira ad assicurare lo sviluppo armonioso dei territori dell'UE¹⁶. Tale cooperazione è essenziale per la soluzione delle problematiche ambientali che affliggono un determinato territorio. Per esempio, per far fronte ad emergenze quali l'inquinamento dell'acqua o dell'aria, l'intervento da parte di un singolo Stato è senz'altro meno efficace rispetto ad un intervento coordinato di tutti gli Stati colpiti da tale emergenza.

L'obiettivo Cooperazione Territoriale Europea per il periodo 2014-2020 rappresenta circa il 3% del bilancio totale della politica di coesione e mira proprio a rafforzare la cooperazione tra gli Stati membri e tra le regioni, ma anche tra Stati membri e Stati terzi, in vari settori, tra i quali quello ambientale è uno

¹³ Regolamento (UE) N. 1303/2013 del Parlamento e del Consiglio del 17 dicembre 2013.

¹⁴ Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001 concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0042&from=EN>.

¹⁵ Direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014 che modifica la direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0052&from=EN>.

¹⁶ http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/it/policy/what/territorial-cohesion/.

di quelli principali. Nel periodo 2007-2013 sono stati investiti nel settore ambientale più di 1,5 miliardi di euro, equivalente al 20% del bilancio totale dell'Obiettivo Cooperazione Territoriale Europea¹⁷. Dunque, in proporzione, gli investimenti nel settore ambientale nell'ambito dell'Obiettivo di Cooperazione Territoriale Europea sono superiori a quelli fatti nell'ambito dell'intera politica di coesione, che come abbiamo visto in precedenza equivalgono al 13% del bilancio totale.

La Cooperazione Territoriale Europea può coinvolgere Stati membri tra loro confinanti (Cooperazione Transfrontaliera), Stati membri parte della stessa area geografica, come per esempio l'area alpina o mediterranea (Cooperazione Transnazionale), oppure tutti gli Stati Membri facenti parte anche di aree geografiche tra loro diverse (Cooperazione Interregionale). I Programmi di Cooperazione Territoriale Europea sono co-finanziati dal FESR, in combinazione con lo Strumento di Assistenza Preadesione e lo Strumento Europeo di Vicinato quando partecipano al programma Stati candidati (o candidati potenziali) e gli altri Stati non membri limitrofi che fanno parte della politica di vicinato dell'UE¹⁸.

I progetti sviluppati nell'ambito di tali Programmi hanno creato nuovi partenariati strategici (o rafforzato quelle esistenti) e lo sviluppo di documenti e piattaforme in supporto ad importanti iniziative nel settore ambientale. Per esempio è con il progetto DANUBEPARKS, co-finanziato dal Programma Transnazionale per il Sud Est Europa 2007-2013 e progetto chiave della Strategia dell'UE per il Danubio, che è stato rafforzato il *network* delle Aree Protette del Danubio¹⁹.

Oltre ai sopra menzionati articoli riguardanti entrambi gli obiettivi della politica di coesione, la base giuridica specifica per l'integrazione degli aspetti ambientali nei Programmi di Cooperazione Territoriale Europea per il periodo 2014-2020 è rappresentata dall'Art. 8.7 (a) del Regolamento riguardante questo obiettivo specifico²⁰. Sulla base di tale articolo, tutti i Programmi di Cooperazione Territoriale, laddove è opportuno e vi è un legame con gli obiettivi del Programma, devono includere una descrizione delle azioni specifiche volte a considerare i requisiti in materia di tutela ambientale, di efficienza delle risorse,

¹⁷ ERDF/ESF/CF Priority theme overview 2007-2013 – Themes by Objectives – Allocated to selected projects AIR 2013: http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/en/policy/evaluations/data-for-research/.

¹⁸ http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/.

¹⁹ <http://www.danubeparks.org/>.

²⁰ Regolamento (UE) n. 1299/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013.

di mitigazione dei cambiamenti climatici e di adattamento, di capacità di reagire alle catastrofi, di prevenzione e di gestione dei rischi nella selezione delle operazioni.

Al momento in cui viene scritto questo articolo gran parte dei Programmi di Cooperazione Territoriale Europea sono in fase di negoziazione e un quadro completo degli investimenti di tali Programmi nel settore ambientale sarà probabilmente possibile verso la fine del 2015.

A riguardo, le Strategie Macroregionali rappresentano uno strumento molto importante al fine di incrementare l'impatto degli investimenti fatti nell'ambito di tali Programmi, ma anche nell'ambito degli altri Programmi relativi alla politica di coesione e di altre fonti di finanziamento dell'UE, nazionali, locali, pubbliche e private. Tali Strategie infatti offrono un quadro integrato che mira a facilitare la concentrazione di tali risorse in progetti ed iniziative identificati come prioritari e strategici per una determinata macro-regione.

Al momento in cui viene scritto questo articolo tre Strategie sono state adottate dal Consiglio Europeo (le Strategie dell'UE per le macro-regioni del Mar Baltico, del Danubio e dell'Adriatico/Ionico) e una è in fase di preparazione e dovrebbe essere adottata dal Consiglio entro la fine del 2015 (la Strategia dell'UE per la Regione Alpina)²¹.

In tutte queste Strategie la dimensione ambientale è prominente, tenendo conto delle problematiche ambientali che affliggono le macro-regioni sopra menzionate. Tali Strategie possono contribuire in maniera significativa ad incrementare l'impatto degli investimenti fatti nel settore ambientale in queste macro-regioni oltre che a rafforzare la cooperazione ed il coordinamento tra tutte quelle Istituzioni ed Organizzazioni che operano nella macro-regione, incluse quelle che operano nel settore ambientale.

Le azioni e i progetti identificati nell'ambito di tali Strategie devono essere in linea con le politiche dell'UE, incluse le politiche ambientali, e dunque le Strategie Macroregionali rappresentano un importante strumento anche per facilitare l'attuazione di tali politiche sul territorio attraverso progetti e iniziative concrete. Inoltre, secondo quanto stabilito dall'art. 27.3 del regolamento recante disposizioni comuni sui Fondi SIE²², tutti gli Stati membri e le regioni che sono coinvolte in Strategie Macroregionali devono definire il contributo a tali Strategie, inclusi i loro pilastri ambientali, delle azioni previste nei loro Programmi.

²¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/macro-regional-strategies/.

²² Regolamento (UE) N. 1303/2013 del Parlamento e del Consiglio del 17 dicembre 2013.

5. *Conclusioni e prospettive*

Alla luce di quanto sopra descritto circa gli investimenti nel settore ambientale nell'ambito della politica di coesione e i relativi benefici, risulta evidente la rilevanza della dimensione ambientale in tale politica.

Sebbene i dati relativi alle prospettive di investimento nel settore ambientale per la politica di coesione per il periodo 2014-2020 sono inferiori rispetto al periodo precedente e l'efficacia degli investimenti dipende da una serie di fattori a livello nazionale, regionale e locale che spesso limitano l'assorbimento dei fondi e che impediscono un utilizzo ottimale delle opportunità messe a disposizione da tale politica, la solida base giuridica sopra descritta e l'esistenza d'importanti strumenti quali le Strategie Macroregionali fanno ben sperare per il futuro.

Infatti tali strumenti giuridici e di carattere strategico da un lato rappresentano una ottima base per una adeguata integrazione della dimensione ambientale nei Programmi Operativi e dei relativi progetti da essi finanziati e dall'altro possono contribuire ad aumentare l'impatto degli investimenti fatti in questo settore.

Responsabilità civile per danno ambientale nel diritto brasiliano e oscillazioni giurisprudenziali sul nesso di causalità

ELENA TANZARELLA

La responsabilità (oggettiva) per danno all'ambiente costituisce una peculiarità nel diritto civile brasiliano che, in linea generale, riconosce la sola responsabilità soggettiva (art. 925 del codice civile del 2002) delegando a leggi specifiche la possibilità di stabilire ipotesi speciali di responsabilità oggettiva: art. 927 c.c. *“Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente da culpa, non casos espacificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem”*.

Ma ancora prima che nella riserva di legge stabilita dal codice civile, la dottrina individua il fondamento teorico della responsabilità oggettiva in materia ambientale nell'art. 225, terzo comma, della Costituzione federale che espressamente prevede la responsabilità civile, amministrativa e penale per i danni all'ambiente, pur non specificandone la natura soggettiva o oggettiva: *“As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”* (si richiama a titolo riassuntivo lo scritto di K. Marcos Bedran e E. Mayer, *A responsabilidade civil por danos ambientais no direito brasileiro e comparado: teoria do risco criado versus teoria do risco integral*, in *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, n. 19/13).

Il rango costituzionale della sanzione della condotta lesiva dell'ambiente in uno alla difficoltà o addirittura alla impossibilità, in molte occasioni, di individuare il responsabile della contaminazione determina, secondo la dottrina maggioritaria, la imprescindibilità della previsione normativa della responsabilità oggettiva in tale materia.

Si tratta della applicazione della teoria del filosofo Ulrich Beck secondo cui la responsabilità oggettiva è figlia necessitata della società del rischio, nella quale attualmente viviamo.

La responsabilità per danno ambientale presuppone infatti, nella maggior parte dei casi, l'esistenza di una attività umana rischiosa sia per la salute che per l'ambiente, il che comporta la necessità che sia imposto all'imprenditore l'obbligo di prevenzione dell'inquinamento, nonché l'obbligo di includere il rischio, la sua prevenzione e quanto necessario per la riparazione, nei costi di produzione.

La legge federale ambientale n. 6.398, del 31 agosto 1981 ha sin da subito previsto la natura oggettiva della responsabilità per danno all'ambiente, non trovando ostacolo nella inesistenza di tale tipo di responsabilità nel sistema generale proprio in ragione delle argomentazioni succintamente richiamate.

Essa ha anch'essi previsto la legittimazione attiva del Ministero dell'Ambiente, sia federale che statale, in ogni tipo di azione nei confronti del responsabile dell'inquinamento.

L'art. 14, primo comma, inequivocabilmente dispone: *“Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente”*.

Pur non rilevando, ai fini della imputabilità, colpevolezza ed anti giuridicità, la possibilità di agire per il risarcimento del danno nei confronti di un determinato soggetto presuppone comunque la esistenza del nesso di causalità tra l'attività e l'evento dannoso, consequenzialità non necessariamente di immediata evidenza giacché, più che in ogni altra materia, quando si tratta di ambiente il danno può essere la risultante di svariate concause, concorrenti, simultanee o non, rispetto alle quale la attività cui è prima facie collegato l'evento può essere solo una parte, non necessariamente determinante, delle ragioni del fatto lesivo.

È quanto palesemente accade ove l'evento dannoso sia immediata conseguenza di un fattore esogeno rispetto alla attività rischiosa: ad esempio eventi naturali improvvisi di rilevante intensità come inondazioni o tifoni, ovvero fenomeni naturali di lungo periodo quale l'innalzamento del livello delle acque.

Tali situazioni ben possono fornire il pretesto dell'esonero della responsabilità anche a titolo oggettivo – essendo invocato il caso fortuito o la forza maggiore – in dispregio del principio informatore della disciplina ambientale di prevenzione del rischio.

Dottrina e giurisprudenza brasiliane non hanno ancora trovato un allineamento sulla tenuta del nesso di causalità.

Si confrontano due orientamenti, l'uno incline ad ammettere fattori escludenti della responsabilità oggettiva (Teoria del rischio di attività), e l'altro non possibilista (Teoria del rischio integrale).

La spaccatura della dottrina si riflette nelle pronunce giurisprudenziali.

La teoria del rischio di attività pone molta attenzione alla verifica del nesso di causalità.

Il principio da cui muove questo orientamento è che in materia di ambiente la applicazione dei principi di prevenzione e precauzione impone la internalizzazione del rischio di attività nel processo produttivo, per il che al verificarsi del danno consegue la presunzione della consequenzialità tra attività svolta ed evento lesivo.

Tale presunzione non opera di diritto e ammette la verifica della inesistenza del nesso di causalità, con esclusione della responsabilità (indipendentemente dalla colpa e dalla liceità della attività) del produttore.

Secondo tale orientamento i fattori di possibile interruzione del nesso di causalità, e quindi di esclusione della responsabilità, sono tre: colpa esclusiva della vittima dell'inquinamento; fatto del terzo; caso fortuito o di forza maggiore.

Ad esempio di applicazione di questo principio si riporta il caso (tratto, così come i successivi citati, dal saggio sopra richiamato) di un pescatore che aveva citato in giudizio una impresa che per il proprio fabbisogno industriale era autorizzata al regolare il flusso del fiume Uruguay per il tramite di una diga.

In primo grado il pescatore, che aveva allegato la scarsità delle risorse ittiche quale evento dipendente dalla chiusura delle cateratte, che interrompeva il naturale ciclo di vita della fauna ittica, aveva visto riconosciuto il proprio diritto al risarcimento del danno, commisurato nell'equivalente di tre anni di salario.

Tale decisione è stata riformata in appello sulla scorta della considerazione che la scarsità di pesce è fenomeno che si determina gradualmente e che trova quale presupposto un insieme concomitante di fattori, non imputabili alla convenuta in giudizio (ad esempio l'immissione di scarichi da parte di altre ditte o l'intorbidimento delle acque determinato dall'allevamento di suini nella prossimità del punto di pesca o, ancora, la pesca clandestina nei periodi di divieto della attività).

Si tratta di fatti di terzi che, in accordo alla richiamata teoria, sposata dal Giudice di appello, escludono l'esistenza del nesso di causalità e la imputabilità del danno a titolo di responsabilità oggettiva.

La difficoltà nell'individuare, nella più parte delle fattispecie, il nesso di causalità ha indotto parte della dottrina e della giurisprudenza ad adottare la teoria del rischio integrale, per la quale la conduzione di una attività pericolosa per la salute o per l'ambiente è di per sé sufficiente a generare la responsabilità, con inversione dell'onere della prova in capo al conduttore della attività pericolosa, cui pertanto spetta di provare la propria estraneità all'evento.

Sulla scorta di tale ricostruzione ermeneutica, per esempio, il Tribunale brasiliano ha optato nel senso del risarcimento del danno patito da pescatori riuniti in associazione per il danno alla loro attività derivante dallo sversamento di nafta a seguito di una collisione tra navi, escludendo in radice la possibilità di indagare sulla esistenza, allegata in giudizio, di un fatto di terzo idoneo a interrompere il nesso di causalità tra la attività di trasporto marittimo esercitata dal convenuto e l'evento lesivo. In tale caso il tribunale ha infatti ritenuto che il fatto in sé dell'esercizio della attività pericolosa racchiudesse la responsabilità per l'evento.

Tale modalità di imputazione presuntiva sino a prova contraria della responsabilità non costituisce novità nell'ordinamento brasiliano, essendo già prevista per legge per il danno da produzione di energia nucleare (art. 21, L. 6.453/77).

Tuttavia la circostanza che la legge ambientale non preveda tale inversione dell'onere probatorio rende problematica la applicazione analogica della teoria del rischio integrale: non a caso buona parte della dottrina invoca maggior giurisprudenza da parte della giurisprudenza.

Se è vero, infatti, che la ammissione di fattori escludenti della responsabilità può talvolta condurre alla recisione – ancorché dubbia – del nesso di causalità, è altrettanto

da tenersi in considerazione che nella specificità della materia ambientale la relazione diretta attività – evento – danno raramente è così lineare: l'adottare il criterio probatorio previsto dalla teoria del rischio integrale potrebbe finire con il caricare i soggetti conduttori di attività pericolose di oneri di riparazione dei danni all'ambiente che esulano dalla loro responsabilità, in tal modo (forse) avvantaggiando l'ambiente ma certamente penalizzando la attività produttiva il che, in ultima analisi, non appare coerente con gli stessi principi fondanti il diritto ambientale, alla luce dei quali non è da interdirla la attività umana, bensì da regolamentarla, in ogni suo aspetto, in maniera tale da renderla sostenibile per il presente e per le generazioni future.

NAOMI ORESKES, ERIK CONWAY, *Merchants of Doubt*, Bloomsbury Publications, Kindle, 2011.

Nel 2004 in tutti gli organi di informazione pubblici e privati degli Stati Uniti (ma lo stesso può dirsi per la maggior parte dei Paesi europei) il cambiamento climatico era presentato come un'ipotesi ancora non scientificamente verificata; soprattutto, era considerato non provato che esso dipendesse dall'utilizzo di combustibili fossili e, più in generale, dalle attività umane. Per una parte dell'opinione pubblica, è così ancora oggi.

Naomi Oreskes (attualmente docente di storia della scienza alla *Harvard University*), con una ricerca che ebbe grande risonanza, dimostrò che tutti i 928 articoli apparsi fino a quel momento su riviste scientifiche accreditate internazionalmente e soggette a *peer review* erano concordi nel ritenere che il clima si stava riscaldando e che la responsabilità ricadeva sull'uomo: ciò che era oggetto di dibattito era quando gli effetti del cambiamento climatico avrebbero cominciato a verificarsi e la loro entità (*The Scientific Consensus on Climate Change in Science* 3 dicembre 2004, Vol. 306, p. 1686).

Ma allora, perché nei mezzi di comunicazione rivolti alla pubblica opinione questa unanimità degli scienziati scompariva e venivano diffusi dati diversi e contrastanti?

È la strategia del tabacco, spiega in questo libro Naomi Oreskes con Erik Conway, storico ufficiale della NASA (l'Agenzia aerospaziale degli Stati Uniti): è la tecnica applicata con successo negli anni Cinquanta del secolo scorso per impedire l'adozione di misure restrittive del consumo di tabacco.

In quegli anni cominciavano a comparire dati sperimentali e ricerche epidemiologiche che indicavano un collegamento tra consumo di tabacco e cancro ai polmoni. In pochi anni in tutta la letteratura scientifica di livello internazionale questo collegamento era considerato scientificamente accertato. Tuttavia, ancora per decenni il tabacco non venne sottoposto a restrizioni o a limiti. Questo risultato è stato l'effetto di una strategia posta in essere dalle imprese produttrici consistente semplicemente nel disseminare dubbi sulla certezza dei risultati scientifici che andavano accumulandosi.

Per sorreggere questo obiettivo e per dimostrare che la questione era ancora oggetto di studio sono stati erogati enormi finanziamenti a Università, centri sanitari e ospedali, sono state istituite centinaia di borse di studio, sono stati avviati decine di progetti di ricerca, istituite fondazioni dotate di ingenti capitali. Sono state incaricate le più importanti agenzie di pubblicità e di comunicazione per convincere l'opinione pubblica che non c'erano prove conclusive che il tabacco fosse nocivo. Un elemento determinante è stato, inoltre, l'utilizzazione di scienziati assai noti all'opinione pubblica (alcuni avevano collaborato in posizione di responsabilità alle ricerche sulla bomba atomica, altri avevano ricoperto incarichi di responsabilità in prestigiosi istituti di ricerca governativi, tutti avevano accesso ai più alti livelli decisionali nel Governo).

Inoltre, una componente fondamentale della strategia del tabacco è stata quella di imporre il principio che dovesse essere attribuita una eguale possibilità a tutte le parti interessate di esporre le proprie tesi in modo da offrire al pubblico una presentazione equilibrata dei fatti e tutti gli aspetti della questione. Il risultato di questa impropria traslazione di un principio valido per il confronto di opinioni politiche al dibattito scientifico è stato quello di far apparire legittime tesi prive di fondamento, ottenendo ampi spazi sui mezzi di comunicazione.

Ma il grande pregio del libro non è quello della minuziosa ricostruzione di questa strategia, ma la dimostrazione che essa è stata applicata, con poche varianti, alle successive emergenze ambientali. Prima per ritardare l'adozione delle misure e dei dispositivi volti a ridurre le emissioni di ossidi di zolfo e di azoto dalle centrali di produzione di energia elettrica alimentate a carbone, allorché i dati scientifici stabilirono che quelle emissioni erano la causa delle piogge acide che stavano distruggendo le foreste; poi, per ritardare la messa al bando dei prodotti a base di CFC, dopo che era emersa la prova che l'utilizzo massiccio di questi prodotti stava distruggendo lo strato di ozono che avvolge l'atmosfera.

È stata poi applicata per evitare misure rivolte a contenere il cambiamento climatico.

C'è poi un altro dato, quasi incredibile, che il libro dimostra: dietro la strategia del tabacco, applicata poi alle emergenze ambientali, ci sono sempre state le stesse persone e gli stessi scienziati, specializzati quali "mercanti di dubbi".

È un libro che non dovrebbe mancare nella biblioteca di chi si occupa di ambiente e di cambiamento climatico, e anche nella biblioteca di chi si occupa di storia della scienza, anche se qui la storia confina e spesso si sovrappone con la cronaca. Purtroppo, difficilmente sarà tradotto in italiano, (già cinque anni sono passati dalla sua pubblicazione negli Stati Uniti): la meticolosa ricerca di documentazione degli Autori è infatti polarizzata su dibattiti, intrighi e persone ben note nel mondo scientifico e politico degli Stati Uniti, ma insignificanti altrove: l'accuratezza investigativa degli Autori lo ha condannato a una diffusione limitata al territorio nazionale.

STEFANO NESPOR

ENNIO ANTONIO CARNEVALE, PAOLO CARROZZA, GINEVRA CERRINA FERONI, GIUSEPPE FRANCO FERRARI, GIUSEPPE MORBIDELLI, ROMANO ORRÙ (a cura di), *Verso una politica energetica integrata. Le energie rinnovabili nel prisma della comparazione*, Editoriale Scientifica, 2014, pp. 750.

GIUSEPPE FRANCO FERRARI (a cura di), *Energie rinnovabili e finanza locale. Una mappa internazionale*, Carrocci, 2014, pp. 310.

Mai fare previsioni, specie se riguardano il futuro. L'insegnamento, valevole in tutti i campi, dall'economia alla meteorologia, dall'esito delle partite di calcio alla felicità delle unioni matrimoniali, è particolarmente valido nel settore dell'energia.

Qui si è concentrato nel corso degli anni un numero incalcolabile di previsioni er-

rate: da quelle sull'energia nucleare (negli anni Cinquanta del secolo scorso Lewis Strauss, il presidente della statunitense *Atomic Energy Commission*, garantiva che in un vicino futuro l'energia prodotta dalle centrali atomiche sarebbe stata così a buon mercato che sarebbe stato troppo costoso misurarla) a quelle sulla fine del petrolio, presenti fin dall'inizio della sua utilizzazione (nel 1885 avvertiva il governo della Pennsylvania che il petrolio era un fenomeno temporaneo destinato a esaurirsi presto) e predominanti fino a pochi anni fa, tanto da dar luogo a un vero e proprio nutrito filone letterario e saggistico sul c.d. *peak oil*.

È stata proprio la diffusa convinzione dell'ormai prossimo esaurimento del petrolio uno dei due fattori decisivi, insieme all'obiettivo di contenere il cambiamento climatico, che hanno dato impulso alla ricerca e allo sviluppo delle energie rinnovabili, a partire dai primi anni Novanta del secolo scorso. Gli investimenti necessari erano ingenti: ma, quanto più aumentava il prezzo del petrolio, trainando l'aumento degli altri combustibili fossili, tanto più sembrava avvicinarsi il momento in cui l'utilizzazione di queste energie sarebbe stato non solo ambientalmente, ma anche economicamente vantaggioso.

Così, esperti, economisti e produttori formulavano le loro previsioni sull'espansione delle energie rinnovabili ricercando periodicamente la soglia oltre la quale esse avrebbero potuto essere diffusamente utilizzate: l'indicazione più diffusa era che il *breakeven* si sarebbe verificato solo con un prezzo del periodo superiore a 100 \$ al barile.

Poi, nel giro di pochi anni, tutte le previsioni sono state travolte: il petrolio è passato dall'essere prossimo all'esaurimento a essere considerato pressoché inesauribile; il prezzo è crollato a livelli impensabili fino a qualche anno fa (oggi il costo d'estrazione in Arabia Saudita è stimato in 6 \$ per barile...); lo sviluppo del *fracking* e della trivellazione orizzontale ha portato gli Stati Uniti, che sembravano sempre più dipendenti da rifornimenti esteri provenienti da aree il cui controllo richiedeva complesse alleanze strategiche o, spesso, interventi militari, a essere tra i primi produttori mondiali.

La logica conseguenza è che tutti i progetti di sviluppo delle energie rinnovabili avrebbero dovuto essere accantonati. Invece no. Gli investimenti nell'energia solare e in quella eolica sono aumentati a livello globale di oltre il 16% nel 2014 (oltre la metà di questi sono in Paesi emergenti, con la Cina al primo posto). Nel 2030 le energie rinnovabili (senza includere l'energia idroelettrica) dovrebbero fornire il 20% dell'energia complessiva (ma attenzione: anche questa è una previsione...).

Questo dipende dal fatto, di cui nessuno aveva tenuto conto, che lo sviluppo tecnologico ha abbattuto i costi delle energie rinnovabili: un impianto per produrre energia solare costa oggi il 75% in meno rispetto all'anno 2000. Così, nella maggior parte dei Paesi le energie rinnovabili sono competitive anche se il prezzo del petrolio resta a 50 \$ al barile.

Questo succedersi di previsioni smentite spesso drammaticamente dalla realtà rende evidente l'enorme difficoltà che hanno incontrato tutti i Paesi che si sono impegnati anche finanziariamente nello sviluppo delle energie rinnovabili nel mettere a punto piani di investimento economicamente ragionevoli almeno nel breve periodo.

Particolarmente istruttivi e importanti sono quindi due volumi che, con taglio e con contenuti diversi, illustrano il tema delle politiche energetiche delle fonti rinnovabili e l'evoluzione della normativa nei Paesi dell'Unione europea e in altri Paesi membri dell'OCSE.

Il primo racchiude in oltre 750 pagine una accurata comparazione dei vari strumenti giuridici adottati dai vari Paesi presi in considerazione per le politiche di sviluppo delle energie rinnovabili,

Per ciò che riguarda in particolare l'Unione europea uno dei curatori del volume, Giuseppe Franco Ferrari, osserva che dagli studi comparativi delle politiche dei vari Paesi emerge che gli aspetti di divergenza prevalgono sugli obiettivi comunitari di convergenza: proprio per questo è oggi in corso un profondo ripensamento dell'intera politica degli obiettivi vincolanti e sta prevalendo l'idea di adottare meccanismi più flessibili che lascino più discrezionalità ai singoli Stati membri. Resta tuttavia necessaria – ed è questa una ulteriore conclusione cui si perviene dopo aver letto gli studi riguardanti i vari Paesi dell'Unione europea – una maggiore integrazione tra le diverse aree geografiche dell'Unione, da accompagnarsi però a livello locale con un incremento della capacità di monitorare e gestire la distribuzione dell'energia.

Giuseppe Franco Ferrari è il curatore, questa volta solitario, anche del secondo volume, più snello, dedicato a uno specifico aspetto delle politiche concernenti le energie rinnovabili, e cioè gli strumenti di finanza locale adottati dai vari paesi per incentivarne l'uso. Il volume evidenzia le varie correlazioni, nella maggior parte dei Paesi considerati, di tipo finanziario tra la produzione di energia da fonti rinnovabili e il territorio destinato a farne uso: è una correlazione, osserva Ferrari nella suggestiva conclusione del volume, che, se accompagnata da altri interventi mirati, può *“agevolare il percorso verso il modello ideale di smart cities, città intelligenti che gestiscono con efficacia e efficienza il loro intero fabbisogno energetico, vere e proprie isole di energia”*.

STEFANO NESPOR

Hanno collaborato a questo numero:

Maria Elena Alotto, avvocato in Milano, si è specializzata in diritto amministrativo e, in particolare, nelle materie del diritto ambientale e dell'urbanistica.

Silvia Beggiato, dottoressa in giurisprudenza.

Paola Brambilla, avvocato, docente a contratto di diritto comparato e dell'Unione europea nel corso di laurea in cooperazione e diritti dell'uomo presso l'Università degli Studi di Bergamo, Presidente WWF Lombardia.

Giovanni Cocco, professore ordinario presso l'Università degli Studi di Milano-Bicocca dove tiene i corsi di istituzioni di diritto pubblico e di diritto dell'ambiente.

Laura Corti, avvocato in Milano nel settore del diritto amministrativo.

Sonia Costa, avvocato in Milano, si occupa prevalentemente di diritto civile e commerciale.

Chiara Cremona, avvocato in Milano, si occupa prevalentemente di diritto penale e ambientale.

Umberto Fantigrossi, avvocato in Milano. Dottore di ricerca in diritto amministrativo. Professore a contratto presso la Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Castellanza (LIUC) (diritto pubblico dell'economia, diritto amministrativo e diritto ambientale).

Giulia Gavagnin, avvocato del Foro di Venezia con studio a Venezia e Milano, cultore della materia presso la cattedra di diritto penale dell'Università di Padova - sede di Treviso, collaboratrice presso la cattedra di diritto amministrativo, corso per Consulenti del Lavoro, presso l'Università di Padova.

Adabella Gratani, avvocato, giudice onorario, dottore di ricerca in diritto pubblico, docente a contratto in corsi e master ambientali.

Giacomo Luciani, funzionario della Commissione europea - Direzione Generale per l'Ambiente.

Eva Maschietto, avvocato in Milano: si occupa di diritto di impresa, diritto amministrativo e ambientale da oltre vent'anni ed è autrice di diverse pubblicazioni in materia.

Paola Marta Martino, dottoressa in giurisprudenza, collabora con uno studio in Milano e si occupa prevalentemente di diritto amministrativo, dell'ambiente e dell'energia.

Stefano Nespor, avvocato in Milano, si occupa prevalentemente di diritto dell'ambiente, diritto amministrativo e diritto del lavoro.

Emanuele Pomini, avvocato in Milano. Dottore di ricerca in diritto europeo dei contratti civili, commerciali e del lavoro (Università Ca'Foscari Venezia).

Paolo Roncelli, avvocato in Milano. Autore di pubblicazioni scientifiche e co-autore di alcune monografie nazionali e estere in materia di diritto ambientale.

Tullio Scovazzi, professore ordinario di diritto internazionale presso il dipartimento di scienze giuridiche nazionali ed internazionali dell'Università degli Studi di Milano-Bicocca.

Elena Tanzarella, avvocato esperto in diritto amministrativo, docente a contratto di derecho urbanistico comparado presso la UIM – Union Iberoamericana de Municipalistas con sede a Granada, membro del Consiglio di Redazione della Revista Iberoamericana del Gobierno Local e della Rivista Lombarda di Diritto Amministrativo.

Ruggero Tumbiolo, avvocato in Como.

Federico Vanetti, avvocato amministrativista, specializzato in diritto ambientale, urbanistica ed edilizia, membro del direttivo di AUDIS.

Alberta Leonarda Vergine, professore aggregato di diritto penale dell'ambiente presso il dipartimento di giurisprudenza dell'Università di Pavia.

Veronica Vitiello, avvocato in Milano ha sviluppato una vasta esperienza nell'assistenza legale a imprese industriali italiane ed estere su operazioni di sviluppo che richiedono attività di bonifica del suolo, sottosuolo e delle acque di falda fornendo consulenza legale in materia di ambiente e energia.

Finito di stampare nel mese di novembre 2015
dalla *Vulcanica Print* - Torre del Greco (NA)