

SOMMARIO

PARTE PRIMA

DOTTRINA

	<i>pag.</i>
STEFANO MASINI, <i>Continuità e trasformazione della nozione di agricoltura nel Piano nazionale di ripresa e resilienza</i>	371

RICERCHE E DOCUMENTAZIONI

GIULIANA STRAMBI, <i>Riflessioni sull'uso del terreno agricolo per la realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili: il caso dell'agrovoltaico</i>	395
CHIARA SCISSA, <i>Alla ricerca di un fil rouge tra le molteplici nozioni di "calamità" nell'ordinamento italiano</i>	423

OSSERVATORIO ITALIANO EUROPEO E INTERNAZIONALE

ANTONIO JANNARELLI, <i>Trasparenza del mercato nelle filiere agroalimentari e diritto di impresa: a proposito dei decreti applicativi dell'art. 3 della legge n. 44 del 2019 in materia di latte ovino, caprino e latte vaccino</i>	441
---	-----

PARTE SECONDA

GIURISPRUDENZA

GIANGIORGIO CASAROTTO, <i>La disciplina dei terreni demaniali in concessione</i>	157
--	-----

SENTENZE E MASSIME ANNOTATE

GIULIA DE LUCA, *Pluralità di coltivatori diretti proprietari di terreni confinanti ed esercizio del diritto di prelazione: le perduranti incertezze in termini di definizione del concetto di «terreni confinanti» e di applicazione dei criteri di preferenza di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 228 del 2001* 176

NOTIZIARIO

Piano nazionale di ripresa e resilienza "Italia domani" 199

**INDICE CRONOLOGICO DELLE DECISIONI CONTENUTE
O SEGNALATE NELLA PARTE SECONDA DELLA RIVISTA**

(il numero indica la pagina)

CORTE DI CASSAZIONE

Sez. III civ., 16 marzo 2021, ord. (*Prelazione agraria*), 170.

DOTTRINA

PARTE PRIMA

RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO

D O T T R I N A

STEFANO MASINI

CONTINUITÀ E TRASFORMAZIONE DELLA NOZIONE DI AGRICOLTURA NEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

ABSTRACT

Risalente è la difficoltà di mettere ordine nei materiali normativi riguardanti l'agricoltura rispetto agli aggiornamenti imposti dall'incontro con la dimensione reale dell'esperienza, così da derivarne variazioni di contenuto e profili di originalità. Anche l'adozione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) conferma, così, l'interesse a verificare l'adesione delle finalità dell'impresa agricola alle trasformazioni in corso sul piano economico e sociale ai fini di una verifica dell'architettura giuridica della materia che finisce per risultare decisamente rimodulata dalla centralizzazione delle scelte di allocazione delle risorse in precisi ambiti di intervento, assecondando la richiesta della società di neutralità climatica e di sviluppo sostenibile. Non solo aspetti tecnico-aziendali quanto soluzioni regolative nuove intervengono a ridefinire il tradizionale modello organizzativo di esercizio delle attività in precedenza descritte nel Codice civile in vista di tradurre le sfide caratterizzanti per gestire la transizione ecologica ed è compito dell'agrarista la messa a punto di strumenti adattati al contesto operativo concreto.

The difficulty of putting in order the regulatory materials concerning agriculture with respect to the updates imposed by the encounter with the real dimension of experience, so as to derive variations in content and profiles of originality, goes back to the past. The adoption of the Recovery and Resilience Plan (RRP) thus confirms the interest in verifying the adherence of the aims of the agricultural company to the transformations taking place on an economic and social level in order to verify the legal architecture of the subject that ends up being decisively reshaped by the centralisation of the choices of allocation of resources in precise areas of intervention, satisfying society's demand for

climate neutrality and sustainable development. Not only technical-business aspects but also new regulatory solutions intervene to redefine the traditional organisational model for exercising the activities previously described in the Italian Civil Code in order to translate the challenges characterising the management of the ecological transition and it is the task of the agrarian to develop tools adapted to the concrete operational context.

PAROLE CHIAVE: Agricoltura – Diritto – PNRR – Sviluppo sostenibile – Transizione ecologica.

KEYWORDS: *Agriculture – Law – RRP – Sustainable development – Ecological transition.*

SOMMARIO: 1. Trasformazioni dell'agricoltura e questioni di metodo: il contributo del Piano nazionale di ripresa e resilienza. – 2. Rivisitazione dell'interventismo pubblico: pressione dei tempi e missioni dell'agricoltura. – 3. Ingerenza dello Stato e recessione del mercato. – 4. Riflessi del mutamento sociale ed elementi di novità nell'esercizio delle attività agricole. Incidenza climatica e svolta della zootecnia. – 5. (*Segue*): vicende della forestazione ed elaborazione delle relazioni tra condizione di vita urbana e richiesta di verde. – 6. Funzionalità tecnica e percezione sociale: una limitata verifica sui caratteri della disciplina dell'impresa agricola. – 7. Problematicità della materia e responsabilità dell'agrarista nell'interazione tra terra ed ecologia.

1. Uno stimolo riflessivo di un acuto civilista può rendere l'idea del lungo e impegnativo itinerario di una materia – com'è la nostra – rimasta sempre insofferente ai traguardi fissati dal legislatore e aperta alla contaminazione con i dati della realtà. Il riferimento è alla pagina di Salvatore Pugliatti che, a fronte della difficoltà di precisare su basi rigide e durature l'elementare dinamica dell'esperienza, chiarisce: «l'ordinamento giuridico rappresenta la concretezza storica, e quindi il continuo mobile, mentre il sistema normativo (...) rappresenta il discontinuo astratto»¹.

Viene in mente una relazione ad un convegno pisano ormai datato, ma sempre carico di fertili suggestioni, quando, richiesto di trattare il tema *problemi attuali del diritto agrario come scienza*, l'Autore ne proponeva la conversione del titolo in *problemi attuali dell'agricoltura e riflessioni di un giurista* per via del rifiuto a mettere ordine a materiali di per sé irriducibili nelle maglie strette di schemi collaudati e dipendenti, invece, dalle relatività temporali di segni, invenzioni e figure maturate dalla prassi. La tesi di fondo non ha retto all'urto del tempo e la leva del ciclo biologico ne ha spostato in avanti i confini attraverso il crescere smisurato di interventi diretti a colmare la distanza con la realtà e a lambire la maggiore completezza possibile, assestandosi a sistema. Resta, tuttavia, immutata la rilevanza dell'indagine che, a disagio con lo stampo di una definizione conquistata formalisticamente una volta per tutte, ne rimette l'aggiornamento

¹ Così l'A., *Nota su continuo e discontinuo*, in *Grammatica e diritto*, Milano, 1978, p. 89.

«alle scelte che volta per volta effettua il legislatore nella sua discrezionalità diretta a perseguire obiettivi che solo lui può darsi»².

Che la nozione di agricoltura venga a precisarsi nell'incontro con la dimensione reale e nell'asestamento di esperienze, possibilità tecniche e movimenti sociali, senza che sia fissato uno schermo ortopedico capace di frenare conquiste progressive e funzioni nuove, ripugna solo ai cultori di una scienza che continua a dichiararsi «pura e disdegnosa di contaminare coi fatti economici la propria veste candida»³.

Si tratta, infatti, di intendere il diritto “economicamente”, come osservava Giangastone Bolla nel presentare, ormai cento anni fa, il programma della Sua *Rivista*, così da derivarne variazione di contenuti e profili inesausti di originalità senza, peraltro, dimenticare di vagliarne l'esito speculativo a contatto con la dimensione sociologica⁴.

La prospettiva che ne scaturisce sul piano metodologico è quella di farsi interpreti in modo continuativo dei fatti della vita economica e sociale, utilizzando l'impresa come referente agile di studio e analisi di crescita del settore, complici le innovazioni tecnologiche e le aspettative collettive di benessere, salute e ambiente, al fine di disciplinare assetti organizzativi meritevoli di essere tutelati e promossi alla luce di una funzione non solo individualistica (l'interesse alla produzione) in ragione della relativa attrazione nella dimensione pubblica.

Non sono, tuttavia, i mutamenti indotti dall'“esterno” ad incidere sulla razionalità dello sfruttamento delle risorse naturali, ma le stesse premesse che motivano un cambio di mentalità dell'imprenditore a presentarsi come il fattore “interno” a base della significativa dilatazione della capacità produttiva. Se le chiavi di lettura della

² Sono parole di C.A. GRAZIANI, *Problemi attuali dell'agricoltura e riflessioni di un giurista*, in *Metodi e contenuti del diritto agrario moderno*. Ricerca promossa da Alfredo Massart per la Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento di Pisa. Atti del Convegno di studi (Pisa, 7-8 giugno 1985), Milano, 1985, p. 224.

³ Così P. GROSSI, *Fattualità del diritto pos-moderno: l'emersione di un diritto «agrario» in Italia*, in *Dir. agroal.*, 2016, n. 1, p. 20.

⁴ v. M. GOLDONI, *Il centesimo anno della Rivista di diritto agrario*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, I, p. 1.

comprensione dell'agricoltura fanno i conti con l'evoluzione della sensibilità verso problematiche prima non avvertite e procedono a tesaurizzare i bisogni attuali condivisi a livello di società non occorre, infatti, rintracciare soluzioni disciplinari ad esse ignote.

L'organizzazione della produzione non muta e fuori dal dibattito che aveva portato, già in occasione del secondo riparto amministrativo, a giustificare l'allargamento dell'agricoltura sul piano della protezione della natura mediante l'imposizione di vincoli graduati, in modo da tutelare gli interessi della comunità insediata sul territorio, svela la cifra caratterizzante l'arricchimento della sua economicità quella scoperta dei nuovi sbocchi utilitaristici aperti da una costante evoluzione in sintonia con il conseguimento di risultati di elevata qualità sociale.

Non è, infatti, la disciplina dell'attività ad essere rivisitata in quanto «diretta ad ottenere prodotti vegetali e animali»⁵, ma è richiesto uno sforzo nuovo di conoscenza nella ricerca di un approdo frontale con i fatti.

Al di là del desiderio sempre presente di sbarazzarsi del riferimento ad enunciazioni retrostanti, il carattere problematico di tale costruzione giuridica rinnova, allora, di fronte alla catalogazione delle possibilità offerte dal recente ed ambizioso *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, l'interesse ad approfondire la precisa portata degli ulteriori esiti che ne perimetrano la consistenza⁶.

Non c'è dubbio che le linee operative dell'intervento anche attraverso la manifesta esibizione degli obiettivi e il cospicuo dispiegamento dei mezzi accantonati per la realizzazione, si inscrivano, da questo punto di vista, in un impianto pluralistico di fonti in grado di registrare l'adesione delle finalità dell'impresa agricola

⁵ Si risale, ancora, a G. BOLLA, voce *Agricoltura*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. I, Torino, 1937, p. 272.

⁶ Il 13 luglio 2021 il PNRR è stato approvato con decisione di esecuzione del Consiglio, che ha recepito la precedente proposta (22 giugno) della Commissione europea, a cui è allegato un atto in cui sono definiti, in relazione a ciascun investimento e riforma, specifici obiettivi e risultati, temporalmente misurati, alla cui realizzazione si lega l'assegnazione delle risorse finanziarie. Per un approfondimento v. Camera dei Deputati. Documentazione parlamentare, *Il Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, 4 agosto 2021, in <https://temi.camera.it>.

alle trasformazioni del divenire economico e sociale alla luce della “contemporaneità”⁷.

Sia pure in uno scenario di incertezza che contrassegna il fenomeno pandemico⁸, non si può non concordare come si sia di fronte ad un vero e proprio “salto d’epoca” che porge l’occasione di impegnative riflessioni su norme, istituzioni e saperi disciplinari⁹.

2. Per una ricerca recente, si è debitori di Antonio Jannarelli dell’interesse ricavato dagli studi commerciali sull’economia corporativa alla prospettiva dell’interventismo statale che, nella periodica riproposizione di crisi, anche in diversi momenti storici, presenta l’identica tensione ad affermare la sistematizzazione di rapporti programmaticamente indirizzati¹⁰.

Non è difficile osservare come, in quel frangente storico, la disciplina dell’agricoltura sia inserita in una cornice valutativa modulata dalla concorrente presenza di norme privatistiche e di norme pubblicistiche, con uno spostamento dell’interesse a non sottovalutare la previsione di controlli sull’esercizio dei poteri del proprietario inerenti all’impiego dei fattori della produzione, accentuando l’avanzamento verso un quadro più compiuto di tutela del lavoro.

In fondo, è in quella fase di interventismo sulla complessiva realtà economica che si avverte l’esigenza di procedere ad una distinzione regolativa della materia in ragione dell’allestimento di tecniche giuridiche capaci di rispondere ad una serie di obiettivi di carattere generale e di ridurre, così, lo scarto tra la presenza rassicurante di schemi ordinativi di interessi individuali e la sollecitazione di un vasto programma di riforme economiche e sociali.

⁷ Si segua il provvedimento impianto metodologico di P. GROSSI, *Il diritto civile in Italia fra moderno e postmoderno. Dal monismo legalistico al pluralistico giuridico*, Milano, 2021.

⁸ Cfr. M. GIUFFRIDA, *Emergenza Covid-19 e disciplina agroalimentare: prime considerazioni conclusive*, in *Riv. dir. al.*, 2021, n. 1, p. 88.

⁹ Così G. TREMONTI, *Lo scenario*, in N. ABRIANI – G.C. CASELLI – A. CELOTTO – F. DI MARZIO – S. MASINI – G. TREMONTI – *Il diritto e l’eccezione. Stress economico e rispetto delle norme in tempi di emergenza*, Roma, 2020, p. 5.

¹⁰ Il rinvio è ad A. JANNARELLI, *Asquini, Ascarelli e l’ordinamento corporativo*, Bari, 2021, spec. p. 121 ss.

La visibilità dell'approdo non si limita più ad un ripensamento dell'operatività di forze che convivono intorno all'obiettivo della produzione sulla base della rilevanza di fattori di indole tecnica e, sbrogliato il nodo proprietario, è consegnato agli strumenti della pianificazione economica il compito di conseguire lo scopo.

Mutate le premesse storiche dello sviluppo e compiuta la revisione delle funzioni tipiche dello Stato resta, però, lucida, al fine di precisare l'attuale fase, l'annotazione che: «Pel diritto di una economia liberale difatti, le varie attività economiche si presentano giuridicamente indifferenziate; in un'economia pianificata invece diventa giuridicamente rilevante la differenza tra le varie attività economiche, perché diviene rilevante lo scopo perseguito nei singoli rami dell'economia, data la pianificazione di questa»¹¹.

Ritornando al presente, tanto la necessità di ricomporre il quadro economico segnato dalla crisi con un calo dei consumi e degli investimenti quanto la considerazione dell'aumento del debito di bilancio e delle problematiche di adattamento e mitigazione del clima stimolano a guardare alla propensione dell'impresa agricola ad investire in una logica più ampia e pervasiva, accelerando il coagulo di interessi, forze e risorse convergenti sugli obiettivi fissati e numericamente descritti in chiave di regolazione sociale.

In sostanza, viene rimodellato l'impianto del tradizionale intervento dello Stato, assegnando una precisa rilevanza funzionale ad interessi ultra individuali per correggere i limiti di uno sviluppo che, anche nel settore, presenta inevitabili forme di pressione rispetto all'inquinamento dell'aria, dell'acqua e dei terreni, alla perdita di habitat e biodiversità, alla esposizione al rischio di dissesti idrogeologici.

Rispetto ad alcune linee del programma di investimenti e riforme a partire dalla presa di coscienza della vulnerabilità climatica, l'agricoltura è destinataria, specialmente, dell'assegnazione di finanziamenti in vista di ridurre divari strutturali di competitività, produt-

¹¹ Sono parole di T. ASCARELLI, *Diritto comparato e teoria della interpretazione*, in *Atti del primo convegno nazionale di studi giuridico-comparativi*, Roma, 1953, p. 40.

tività e digitalizzazione¹² o per accompagnare politiche di sostegno all'occupazione, di contrasto al caporalato e allo sfruttamento dei lavoratori attraverso il superamento degli insediamenti abusivi¹³ o, ancora, per valorizzare il potenziale di crescita delle aree interne tenuto conto dell'handicap delle distanze dai centri urbani e, allo stesso tempo, della attrattività dei luoghi¹⁴.

Dall'ambito descritto resta, invero, oscurato il modello di impresa che si vuole premiare, mentre conquista una più confacente configurazione la filiera in quanto infrastruttura capace di collegare prodotti e servizi al mercato. A questo fine è prevista la riorganizzazione della modalità di trasporto e viene migliorata la capacità di stoccaggio dei prodotti agro-alimentari per facilitare le esportazioni, riducendo gli sprechi e assicurando la tracciabilità.

Non ci si può, però, sottrarre al compito di dare un significato caratterizzante alla variabilità della relativa nozione, in ragione di una serie di istanze capaci di recepire il mutamento di idee e comportamenti e di tradursi in un programma di portata generale.

È noto che, nel descrivere il vario atteggiarsi della produttività della terra al fine del ricavo delle attività svolte dall'imprenditore (agricolo), Enrico Bassanelli – pure in linea con una posizione conservatrice del tutto coerente con la cultura borghese coeva alla codificazione – ne abbia mostrato intuitivamente la capacità di superare indenne l'usura dell'adattamento tipologico alla realtà economico-sociale in base al fluire del tempo¹⁵. Ne ha rintracciato, infatti, la natura in termini *anteriori* a qualsiasi schema di classificazione.

¹² Cfr. M1 – *Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura*. M1C3 – *Turismo e cultura 4.0*. Ambiti di intervento/Misura 2. *Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale religioso e rurale*. Investimento 2.3. *Programmi per valorizzare l'identità dei luoghi: parchi e giardini storici*.

¹³ Cfr. M5 – *Inclusione e coesione*. M5C2 – *Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore*. Ambiti di intervento/Misura 2. *Rigenerazione urbana e housing sociale*. Investimento 2.1. *Superamento degli insediamenti abusivi per combattere lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura*.

¹⁴ Cfr. M5 – *Inclusione e coesione*. M5C3 – *Interventi speciali per la coesione territoriale*. Ambiti di intervento/Misure. Investimento 1: *Strategia nazionale per le aree interne*.

¹⁵ In questi termini, si esprime l'A., *Corso di diritto agrario*, Milano, 1946, p. 24.

Si conosce, del resto, la Sua opinione riguardante il difetto del codice di non contenere «un'idea pensata ed elaborata di agricoltura»¹⁶. E diverse sono le ragioni che, ancora al presente, confermano l'incompletezza delle attività che fanno perno sull'art. 2135 cod. civ., proponendo la scoperta ed il ritaglio delle nuove dimensioni nell'aderenza al continuo storico senza inaridirsi nei confini angusti di una definizione. Non si tratta della sollecitazione *una tantum* originata dalla specializzazione del programma economico dell'imprenditore (agricolo) in vista di porre un limite alla spinta espansionistica della commercialità, ma della innata attitudine a garantire l'attualità del collegamento con il mercato e ad accettare le nuove legittimazioni elaborate nell'esperienza¹⁷.

Così che, dall'incontro con le inedite esigenze di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, l'allevamento di animali – che resta l'attività più esposta per il calcolo del significativo impatto – trova oggettiva conferma della sua autonomia, con la smentita di dubbi e incertezze che, proprio in ragione del potenziale inquinante delle falde idriche, avevano portato a sollevare più di una critica sul corrispondente inquadramento, introducendo la condizione della proporzione tra terreno disponibile e peso vivo degli animali al fine di trovare un'accettabile misura¹⁸.

È, invece, la chiusura in senso circolare della produzione a evidenziare la permanente influenza del collegamento con la terra e, con ciò, a caratterizzare la natura anche a fini disciplinari in ragione della comune funzione di serbatoio di carbonio per l'assorbimento di anidride carbonica operato dal ciclo di vita delle piante e fonte di risorse energetiche destinate a rigenerarsi nella sequenza del ciclo biologico, per via della fermentazione di materiali e residui vegetali e animali ovvero di fertilizzanti in conseguenza del recupero delle sostanze organiche contenute nel biodigestato.

¹⁶ Così, ancora, E. BASSANELLI, *Corso di diritto agrario*, cit., p. 36.

¹⁷ Si veda E. BASSANELLI, *Corso di diritto agrario*, cit., p. 38.

¹⁸ Si rinvia *ex multis* a E. ROOK BASILE, *Inquinamento in agricoltura*, in *Dizionari del diritto privato*, A. CARROZZA, n. 4, *Diritto agrario*, Milano, 1983, p. 511 ss.

3. C'è, però, un'altra circostanza che, pure, ci porta a risalire all'itinerario di partenza che, sul piano delle fonti, non aveva certo emarginato il rilievo della commistione o della sovrapposizione tra elementi privatistici ed elementi pubblicistici al fine di reperire una fondazione non controvertibile all'architettura giuridica della materia¹⁹.

La regolazione dell'economia – almeno nella parte del documento relativo al settore indagato – rivela che la mano pubblica non è affatto neutrale rispetto ai fattori ordinanti del mercato, dato il consapevole reclamo ad avviarsi lungo un innovativo percorso in adesione alle esigenze vitali della società.

Si vuol dire che il movimento di “rotazione” dallo Stato al mercato, congeniale ad un disegno finora collaudato e che lambisce il presente, sia apparso tutt'altro che definitivo e irreversibile. L'esperienza giuridica concreta che segue alle note e ancora invasive vicende della pandemia mostra, in connessione all'affievolirsi dell'ideologia economica, una oggettiva revisione dei canoni classici del liberalismo, se è vero che attraverso le molteplici articolazioni operative del Piano nazionale di ripresa e resilienza lo Stato torna a farsi attore e garante del processo di sviluppo anche con riguardo all'esecuzione delle misure oggetto di finanziamento ed al relativo coordinamento sistematico.

A seguire una faticosa fase di attuazione del regionalismo maturata in periodi successivi fino alla riforma operata dal nuovo testo costituzionale²⁰, il Piano impone, oltre tutto, l'instaurazione di un deciso processo di centralizzazione delle scelte di allocazione delle risorse e degli indirizzi degli interventi, limitando l'oggettivo perimetro della cooperazione richiesta alle autonomie locali, dato che la sua realizzazione sarebbe destinata a fallire in presenza di una frammentazione istituzionale capace di svilupparsi per conto proprio a contatto con la varietà dei territori e la complessità dei problemi.

È, dunque, lo Stato a ordinare modi e forme del sostegno attra-

¹⁹ In senso critico v. M. GIORGIANNI, *Il diritto agrario tra il passato e l'avvenire*, in *Lezioni di diritto agrario* (anno accademico 1968-69) Dispense ad uso degli studenti, Roma, 1969, pp. 2-3.

²⁰ Per un approfondimento si può rinviare alla raccolta di contributi pubblicati nel fascicolo n. 1-2/2021, *Lo stato delle regioni*. Un dibattito della Rivista *Le Regioni*.

verso una incisiva programmazione in linea con la riproposta concezione keynesiana del riconoscimento della spesa come strumento principale di manovra al fine di assicurare piena occupazione e stabilità. Gli obiettivi sono perseguiti individuando, all'interno di una ampia e definita cornice, le "missioni" suddivise in base alle aree (cosiddetti "pilastri") che sono precisati a livello europeo, con la previsione in dettaglio delle specifiche componenti intorno a cui aggregare priorità di investimenti nei singoli settori entro l'arco temporale preso a riferimento²¹.

Per quanto riguarda, in particolare, il sistema agroalimentare va, comunque, ripetuto che il *Piano* non solo sia rivolto ad accompagnare le trasformazioni intervenute nell'organizzazione delle filiere, nell'accesso ai mercati di sbocco, nell'orientamento al consumo, quanto a dare effettivo supporto alle sollecitazioni che provengono dalla società in chiave di nuovi beni e servizi, generali e individuali.

La crisi ha portato a reinventare assetti istituzionali e visioni funzionali della produzione che, se non sfuggono alla logica formale di inquadramento della fattispecie, premono per una sorta di via d'uscita dalla rigidità imposta dallo schema ordinativo conosciuto. E, al netto della formula dell'art. 2135 cod. civ. – oggetto della rivisitazione d'inizio secolo²² – non c'è dubbio di trovarsi di fronte ad un "ispessimento" della positività giuridica con riguardo a scelte d'impresa destinate a trovare, nella selezione degli incentivi, il fondamento ordinativo di prestazioni condivise nella società.

All'agricoltura si riconosce, ormai, una funzione che va al di là della produzione, in quanto chiamata a reagire ad una serie più ampia di "insicurezze" che possono interessare la collettività, per quanto non sia mai venuta meno la preoccupazione per la crisi dell'approvvigionamento alimentare. Ma per trovare le ragioni che giustificano per essa un ruolo centrale nel Piano occorre considerare che tutte le misure sono alternative al traguardo di una crescita indefinita e fun-

²¹ Cfr. reg. (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 «che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza».

²² In argomento, si rinvia a M. GOLDONI, *Commento all'art. 1*, d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228 «Orientamento e modernizzazione del settore agricolo a norma dell'art. 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57», in *Riv. dir. agr.*, 2002, I, p. 213.

zionali, invece, alla posizione di limiti in vista del consolidamento di standard di vita sostenibili.

Non c'è, però, alcuna *sospensione* nel considerare che la promozione di un sistema reso più competitivo attraverso lo sviluppo della logistica, la realizzazione di impianti di energia rinnovabile, l'introduzione di tecniche di precisione, meccanizzazione e innovazione insieme all'incremento della resilienza dell'agrosistema alla siccità e ai cambiamenti climatici siano già configurati nella prossimità temporale dell'adozione della strategia *Dal produttore al consumatore*²³. Ciò che sollecita, allora, non tanto a fornire una spiegazione manualistica alla lista degli strumenti utilizzabili, quanto a tentare una verifica *se e come*, alla introduzione di ulteriori vincoli ecologici, reagisca la dimensione organizzativa dell'attività e quali garanzie di vitalità entrino in gioco per rispondere alla subentrata "vocazione" sostenibile²⁴.

Chi si attendeva uno stimolo all'intensificazione degli scambi e al sostegno dei mercati potrebbe rimanere deluso dall'inedito ventaglio dei compiti che, fuori dall'emergenza, investono il settore orientato ad una crescente ricerca tra garanzie di una equa redistribuzione di valore e prospettive di fissare più consistenti tutele ai diritti sociali: ambiente, alimentazione, cultura.

²³ Cfr. Commissione europea, Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Una strategia «Dal produttore al consumatore» per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, Bruxelles, 20 maggio 2010, COM (2010) 381 final.

²⁴ In argomento, la dottrina ha già offerto notevoli spunti di riflessione: A. JANNARELLI, *Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 511; E. CRISTIANI, *Quali regole per un'agricoltura «sostenibile»*, *ivi*, 2019, I, p. 647; S. CARMIGNANI, *Sdgs e agricoltura. Una breve riflessione*, in *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza. Diritti nazionali, regole europee e convenzioni internazionali su agricoltura, alimentazione, ambiente*, a cura di S. Carmignani e N. Lucifero, Napoli, 2020, p. 207; S. MANSERVISI, *Il ruolo emergente del diritto agroalimentare tra economia circolare e Sdgs di Agenda 2030*, in *Le regole di mercato*, cit., p. 843; M. ALABRESE, *Politiche climatiche, politiche agricole e il bisogno di coordinamento*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, p. 618. Con particolare riguardo alle risorse forestali, cfr., ancora, M. D'ADDEZIO e S. BOLOGNINI (a cura di), *F-Law Forestry Law and Food Law, Approfondimenti su soggetti e strumenti giuridici all'insegna dei canoni di sostenibilità*, Torino, 2021, e M. MAURO, *La silvicoltura nel sistema del diritto agroambientale internazionale e europeo*, Milano, 2021.

4. L'obiezione che facilmente potrebbe insinuarsi è che il disegno che accompagna la rivisitazione al *plurale* delle attività dell'imprenditore agricolo sia già evidente nella tradizione normativa oltre che nella elaborazione scientifica, ma non vi è dubbio che la crisi sia da configurare come parte di una catastrofe ecologica che la comprende, accelerando un sostanziale cambiamento delle coordinate economiche e, dunque, anche dell'apparato teorico che lo sostiene. Francesco Adornato si è chiesto con anticipata suggestione di «cosa parliamo quando parliamo di agricoltura», misurando le precedenti e diverse «trasformazioni economico-tecnologiche che l'hanno progressivamente trasformata nel profondo, indirizzandola, da un lato, verso nuovi modelli produttivi e sociali e collocandola, dall'altro, al pari degli altri fenomeni produttivi, in una nuova dimensione geopolitica, ben al di là del tradizionale trionomio di riferimento, Stato-nazione-mercato»²⁵.

Nella illustrazione della strategia della componente che si articola nella serie degli investimenti richiesti per la ripresa e la modernizzazione del settore viene, tuttavia, da chiedersi che cosa residui della *costituzione economica* che tradizionalmente individua gli originali contenuti della materia agricoltura.

Un più marcato orientamento dei modelli produttivi al fine di ottenere l'adeguamento richiesto agli obiettivi della neutralità climatica e dello sviluppo sostenibile risulta, in particolare, promosso da un'apposita missione (M2. *Rivoluzione verde e Transizione ecologica*) che riserva alla componente M2C1 - *Economia circolare e agricoltura sostenibile* precise linee di investimento: lo sviluppo di filiere produttive attraverso il miglioramento della competitività delle aziende e delle relative prestazioni climatico-ambientali; il rafforzamento delle infrastrutture logistiche; la riduzione delle emissioni di gas serra e il sostegno alla diffusione di tecniche di precisione e all'ammodernamento dei macchinari.

I giuristi di altre discipline sarebbero male attrezzati a comprendere questa vocazione a misurarsi con la *deformabilità* dell'oggetto del nostro studio, che porta facilmente ad oltrepassare confini cono-

²⁵ Così l'A., *Di cosa parliamo quando parliamo di agricoltura*, in *Agr. Ist. Merc.*, 2004, I, p. 5.

sciuti ed a rivendicare la legittimazione di porzioni sempre più ampie della sua edificazione, ma bisogna anche dar conto dei presupposti che fondano la ricognizione dell'agrarietà dato che, accanto all'interazione tra tecnologia e organizzazione, gioca un ruolo scriminante la "natura".

Il punto per la ripartenza conserva, cioè, una base tipica, costringendo a fare i conti con la rimodulazione dei contenuti riflessi sia dagli effetti sulla salute che dalle aspettative ecologiche specialmente attraverso l'adozione di misure per ridurre le emissioni in atmosfera ed evitare il surriscaldamento del pianeta sopra la soglia di pericolo.

Produrre energia pulita o sequestrare anidride carbonica tramite la "rigenerazione" dei fini dell'impresa agricola non rappresenta, altrimenti, che l'esito di un itinerario scandito dalla continua mutazione dei bisogni e dall'allargamento delle possibilità che il ciclo biologico può offrire. Se affrontare i cambiamenti climatici richiede di avviare profonde modificazioni del sistema economico, l'agricoltore – per quanto si è detto – in "costanza" di produzione può facilmente riorganizzare i fattori interni all'azienda, valendosi di tecnologie di cattura e stoccaggio del carbonio fossile responsabile delle stesse emissioni e dopo aver trovato soluzioni alla propria domanda di energia.

L'apparente rinuncia a scendere più in profondità nel dettaglio della nozione riconoscibile è semplicemente perché occorre andare alla ricerca delle sue tracce dove, in effetti, si trovano. Così, il *considerando* (9) del reg. (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 recante "Norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013I" recita: «Al fine di rafforzare il ruolo dell'agricoltura nella fornitura di beni pubblici, è necessario stabilire una definizione quadro adeguata dell'attività agricola»²⁶.

²⁶ Cfr. P. LATTANZI, *Il «New Green Deal», la PAC 2021-27 e la sostenibilità nelle produzioni alimentari*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro e L. Russo, Milano, 2021, p. 705.

Il discorso non si snoda, comunque, secondo una sequenza eminentemente tecnico-aziendale, ma recepisce, in una precisa congiuntura storico-culturale, i punti di contatto con le aspettative che influenzano la richiesta di mutamento sociale, approntando gli strumenti per disciplinarlo e indirizzarlo.

Si è fatto cenno come, in precedenza, sia stato sollevato il tema del carattere agricolo *ex se* dell'allevamento di animali, in quanto sostanziose trasformazioni applicate all'organizzazione aziendale mostravano di non poter sempre adattare la proporzione tra estensione del fondo e numero dei capi²⁷. La vistosa novità che si coglie nella citata missione M2. *Rivoluzione verde e Transizione ecologica* si limita diversamente ad insistere sull'impronta qualificante del ciclo biologico. In questo senso, la decarbonizzazione del settore consente di correggere disfunzioni e impatti ambientali, sfruttando fonti rinnovabili, che non solo incentivano strategie di investimento e modificano la struttura organizzativa delle singole aziende attraverso una diversa combinazione delle risorse naturali, ma ne permettono anche un aumento di rendimento economico e di benessere per la collettività.

Del resto l'installazione di pannelli ad energia solare attraverso l'utilizzo di edifici ad uso produttivo costituisce senz'altro un'opportunità interessante per aumentare l'efficienza del consumo energetico²⁸, ma a guidare l'innovazione delle imprese agricole nello sfruttamento delle fonti non basate sul carbonio sono le tecnologie di digestione anaerobica.

A fianco delle iniziative di "parchi agricoli" che si limitano a prevedere una integrazione architettonica della struttura aziendale con un ritorno economico diretto per la cessione di energia in rete

²⁷ In argomento, v. E. ROMAGNOLI, *L'avicoltura come attività «essenzialmente agricola»*, in *Scritti in memoria di Antonino Giuffrè*, Milano, 1967, vol. III, p. 765.

²⁸ Cfr., nell'ambito della Missione 2. *Rivoluzione verde e Transizione ecologica*, la componente C1. *Economia circolare e agricoltura sostenibile* che, attraverso l'ambito di intervento 2. *Sviluppare una filiera agroalimentare sostenibile*, promuove l'*Investimento 2.2. Parco Agricolo* con «l'obiettivo di incentivare l'installazione di pannelli ad energia solare su di una superficie complessiva senza consumo di suolo pari a 4,3 milioni di m.q., con potenza installata di circa 0.43 GW, realizzando contestualmente una riqualificazione delle strutture produttive oggetto di intervento, con la rimozione dell'eternit/amianto sui tetti, ove presente, e/o il miglioramento della coibentazione e dell'areazione».

viene, invero, incentivato lo sviluppo del così detto “agro-voltaico” costituito da impianti di medio-grandi dimensioni che fuoriescono dall’ambito dell’iniziativa dell’agricoltore, alterando la qualità del suolo e il valore eco-sistemico del paesaggio²⁹.

L’attenzione è, però, portata – come appena precisato – sulla zootecnia attraverso la correzione del programma economico dell’imprenditore.

In considerazione della particolare situazione delle zone che insistono specialmente nella pianura padana sul piano della compromissione della qualità dell’aria, si è messo all’indice il contributo degli insediamenti produttivi per il superamento dei valori limite di emissioni di ammoniaca quale agente precursore di polveri sottili. La realizzazione di impianti di digestione anaerobica attraverso un complesso processo di degradazione degli effluenti zootecnici e degli altri sottoprodotti di origine aziendale è in grado di indirizzare la produzione in senso circolare, allungando il ciclo biologico della “stalla” con la generazione di combustibile gassoso rinnovabile per arrivare fino al campo. I residui del processo di biodigestione costituiscono, infatti, sostanze di origine organica che, per le caratteristiche di fertilizzanti riutilizzabili in agricoltura, trovano utile impiego in sostituzione di sostanze di sintesi chimica: come viene, tra l’altro, ripreso e sviluppato nelle discussioni che maturano a livello europeo³⁰.

²⁹ Sempre nell’ambito della Missione 2. *Rivoluzione verde e Transizione ecologica*, la componente C.2. *Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile*, attraverso l’ambito di intervento 1. *Incrementare la quota di energia prodotta da fonti di energia rinnovabile*, individua l’Investimento 1.1 *Sviluppo agro-voltaico*, concernente «sistemi ibridi agricoltura – produzione di energia che non compromettono l’utilizzo di terreni dedicati all’agricoltura, ma contribuiscono alla sostenibilità ambientale ed economica delle aziende coinvolte», con l’obiettivo «di installare a regime una capacità produttiva da impianti agro-voltaici di 1.04 GW, che produrrebbe 1.300 GWh annui, con una riduzione delle emissioni di gas serra stimabile in circa 0,8 milioni di tonnellate di CO₂». Sul punto, cfr. M. GOLDONI, *Utilizzazione di terreni agricoli per la realizzazione degli impianti energetici: aspetti giuridici*, in *Agricoltura e temperamento delle esigenze energetiche e alimentari*. Atti dell’incontro di studi (Udine, 12 maggio 2011), a cura di M. D’Addezio, Milano, 2012, p. 31.

³⁰ Si veda Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *Una strategia “Dal produttore al consumatore” per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell’ambiente*, Bruxelles, 20 maggio 2020, COM (2020), 381 final. In ar-

Una conferma della direzione “circolare” che impegna l’agricoltore ad organizzare il ciclo di produzione, spingendosi verso la rigenerazione di risorse naturali e realizzando nuove utilità economiche in base ad un processo di “co-produzione”, con un’incidenza diretta sulla stessa qualificazione operata a proposito della tradizionale distinzione tra attività principali e accessorie a fronte delle aspettative di mercato e di soddisfazione dal benessere dei cittadini-consumatori³¹.

5. Invero, due sono le aree in cui la previsione delle misure avverte della immediata incidenza sulle prospettive dell’impresa in senso caratterizzante: insieme all’esercizio della zootecnica trova spazio l’attività di forestazione³². Con riguardo a quest’ultima è da registrare non solo un’estensione delle finalità che ne determinano le ragioni dell’incentivazione, quanto l’intromissione all’interno di spazi fino ad ora non sfruttabili per il collegamento diretto alla produzione, dato che la piantumazione di boschi viene inserita nella pianificazione urbana.

Affidare agli agricoltori i compiti di ristabilire l’equilibrio tra spazio costruito e habitat di vita significa spingere la cura delle piante quale pratica indipendente dal taglio e renderla parte essenziale del progetto urbanistico con una serie di benefici diretti – come il sequestro di carbonio – e, sopra tutto, indiretti: dalla riduzione dei consumi energetici attraverso l’ombreggiamento e la sottrazione di

gomento, cfr. P. LATTANZI, *Il “New Green Deal”, la PAC 2021-2027 e la sostenibilità delle produzioni alimentari*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell’Unione europea*, a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro e L. Russo, Milano, 2021, p. 705.

³¹ Sia consentito il rinvio al mio «*Terra*» e «*Natura*». *Conferma e traguardi nell’applicazione del ciclo biologico*, in questa *Rivista*, 2020, I, p. 723 e, spec., p. 744 ss. Con particolare riguardo all’*Investimento 1.4. Sviluppo biometano*, previsto nell’ambito dell’Intervento 1. *Incrementare la quota di energia prodotta da fonti di energia rinnovabile* della componente C.2 – *Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile* della Missione 2. *Rivoluzione verde e Transizione ecologica*, si sottolinea che «è strategico per il potenziamento di un’economia circolare basata sul riutilizzo ed è un elemento rilevante per il raggiungimento dei target di decarbonizzazione europei. Se veicolato nella rete gas, il biometano può contribuire al raggiungimento dei target al 2030 con un risparmio complessivo di gas a effetto serra rispetto al ciclo di vita del metano fossile tra l’80 e l’85 per cento».

³² In generale, v. M. MAURO, *La selvicoltura nel sistema del diritto agroalimentare internazionale ed europeo*, Milano, 2021.

calore all'attenzione degli effetti dell'inquinamento dell'aria attraverso l'attività di fotosintesi; dal miglioramento del ciclo dell'acqua attraverso l'infiltrazione in superfici non impermeabilizzate alla conservazione della biodiversità in quanto habitat di un'ampia varietà di specie. Senza tralasciare l'essenziale funzione che ricade «sotto il profilo della socializzazione, della ricreazione, della educazione, talvolta alfabetizzazione ambientale», facendo del verde urbano uno strumento di consapevole emersione di valori culturali³³.

Le linee del Piano sembrano, dunque, procedere ad un ribaltamento delle coordinate spaziali su cui si fonda, al di qua dei margini tracciabili nei confronti della campagna, la regolazione di attività capaci di trasformare le forme di agglomerazione abitativa sotto la pressione dell'offerta di beni e servizi naturali³⁴.

L'evoluzione della gestione degli spazi oltre a contenere e ridurre le tensioni provocate dalla conformazione dello spazio abitato consente, così, di osservare la risposta che la partecipazione degli agricoltori alla vita urbana produce in funzione del miglioramento della qualità dell'area, di valorizzazione di pratiche alimentari a chilometro zero non che di riqualificazione di aree degradate.

Alla dispersione edilizia che insiste sui territori con l'erosione del suolo coltivato si oppone il disegno di una forestazione ecologica rivolta alla rigenerazione degli spazi più densamente abitati, trasformando il bosco in un "quartiere". È il tema della *smart city* da riguardare anche sotto il profilo dello svolgimento di attività di produzione agricola che penetrano all'interno di uno spazio ormai privo di confini riconoscibili, dopo che, in precedenza, l'imposizione di vincoli di tutela della destinazione delle aree a verde ha mostrato tutta la sua insufficienza rispetto alla perdita di identità³⁵.

³³ Così N. FERRUCCI, *Il verde urbano sotto la lente del giurista: una prima overview*, in *Dir. agroal.*, 2021, n. 2, p. 250.

³⁴ Risalente resta l'intuizione di A. CARROZZA, *La condizione del diritto agrario nel quadro di una società urbanizzata (a proposito delle «zone verdi» intorno alle città)*, in *Riv. dir. agr.*, 1980, I, p. 199.

³⁵ In argomento, v. M. D'ADDEZIO, *Agricoltura e «smart cities»: la città agricola e la globalizzazione del locale tra il passato e il futuro*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. I, *Diritto agrario e ambientale*, Napoli, 2014, p. 315.

6. La sintetica rassegna messa a punto per cogliere le sfide caratterizzanti che l'agricoltura è chiamata ad affrontare in termini di investimenti e riforme convince, alla fine, dell'impossibilità di isolare le relazioni giuridiche con il retroterra fattuale e la combinazione dei valori ideologici.

Nulla di originale nella confluenza di indizi e atteggiamenti destinati non tanto ad issare «l'ingenua bandiera dell'autonomia» quanto a provocare un'attitudine critica del discorso, su cui da remoto si cimenta l'agrarista, reso consapevole «dell'unità e della specificità del sapere giuridico, che la considerazione del fatto tecnico vivifica, ma non frantuma»³⁶.

Ageo Arcangeli, nell'introduzione del corso del 1927-28, sottolineava già un certo sfasamento tra la regolamentazione giuridica dell'agricoltura da riservare alla coltivazione dei terreni e le soluzioni storicamente determinate per ragioni di "vicinanza" con l'assetto del mondo reale, dato che il diritto «più che all'intima sostanza delle attività umane ha riguardo all'aspetto esteriore che assumono o al modo onde si concretano i conseguenti rapporti sociali»³⁷. Rivendicava, dunque, all'"economia descrittiva" il compito di fissare l'ambito della ricerca e richiamare l'attenzione anche su certi problemi pratici dell'agricoltura, «senza la conoscenza dei quali non s'intendono affatto, o s'intendono male, parecchie norme che regolano la materia»³⁸.

Intorno al dialogo tra realtà normativa e istanze reali in grado di cogliere dati esperienziali e intuizioni del divenire si coglie, dunque, un disegno ricostruttivo del tutto coerente, rispetto a cui Marco Goldoni ha evidenziato, da ultimo, anche la convergenza tra le posizioni dei più autorevoli protagonisti delle vicende inerenti all'iniziale sviluppo scientifico della specialità: lo stesso Arcangeli e Bolla, tradizionalmente presentati nell'impegno di una tormentata disputa desti-

³⁶ La doppia citazione è tratta dalla corrispondenza di M. GOLDONI, *Lettera a Germanò*, 10 luglio 2021. Ma v. anche P. GROSSI, *Relazione di sintesi*, in *Metodi e contenuti del diritto agrario moderno*, cit., pp. 428-429.

³⁷ Così l'A., *Il diritto agrario e la sua autonomia*, in ID., *Scritti di diritto commerciale e agrario*, vol. III, Padova, 1936, p. 340

³⁸ Così, ancora, A. ARCANGELI, *Il diritto agrario e la sua autonomia*, in ID., *Scritti di diritto commerciale ed agrario*, cit., p. 343.

nata alla separazione di due “scuole” e, invece, da accostare entro le linee di una dialettica disincagliata da artificiose forzature testuali e fecondata dai bisogni del tempo³⁹.

Del resto, non può passare inosservata la relazione che sempre è intercorsa tra le trasformazioni più sensibili dell'economia e le tecniche giuridiche messe in campo, così come i vizi che possono discendere dalla persuasione di voler impiegare concetti estranei alla elasticità dei fatti, rinvenendo «la giustificazione delle proprie soluzioni solamente in un elemento logico formale, spesso con delle acrobazie intellettuali che lasciano il profano forse ammirato, ma un po' scettico sulla funzione e sull'utilità del diritto»⁴⁰.

E anche la riflessione che il Piano solleva intorno alle scelte di premialità conferma la speciale intelaiatura della materia pressantemente alla ricerca della coerenza tra il prospettico mutarsi dell'oggetto ed il conseguente accesso a soluzioni capaci di spiegare la funzionalità tecnica e la percezione sociale di essa. Al di fuori delle missioni segnalate occorre, dunque, recuperare il potenziale semantico della nozione di agricoltura per essere, poi, capaci di mettere insieme i frammenti che si presentano dispersi: non per mancanza di un disegno coerente, risultando, piuttosto, necessario farsi carico di progetti e impegni ancora marginali nell'esperienza e che possono essere “accettati” solo nel rispetto di regole date.

La scoperta di nuove traiettorie impresse all'agricoltura si presenta, così, non solo come un fatto culturalmente significativo, ma chiarisce anche le ragioni per cui non possa trovare risposta definitiva il quesito posto con periodica cadenza dalla dottrina bisognosa di una comoda sistemica per il relativo inquadramento: «al triplice fine di precisare se e per quali materie si debba avere una nozione di impresa agricola particolare, di chiarire quali forme antiche e recen-

³⁹ Sul punto, v. l'A., *Il centesimo anno della* Rivista di diritto agrario, cit., p. 4. Una appagante rivisitazione si legge in P. GROSSI, *Il momento storico-giuridico nella elaborazione dottrinale dell'autonomia del diritto agrario*, in *Riv. dir. agr.*, 1972, I, p. 35; ma da ultimo, v. ancora, M. GOLDONI, *Ageo Arcangeli giusagrario*, in *Riv. dir. agr.*, 2021 II, p. 343.

⁴⁰ Il riferimento è a T. ASCARELLI, *Dei contratti nella pratica commerciale*, in *Riv. dir. comm.*, 1933, I, p. 80.

ti di attività rientrano nell'impresa agricola e di stabilire infine con altrettanta chiarezza se e quali discipline particolari siano imposte all'impresa agricola in considerazione della particolare struttura della sua titolarità»⁴¹.

7. Rimasto fin troppo tempo stretto nei limiti angusti dello studio della proprietà, riflettendo fedelmente i dettami dell'esperienza secondo il corso di usi e consuetudini, si è affermato che «la storia di questo diritto ci insegna che in nessun tempo, anche nei periodi di maggiore perturbazione sociale, le leggi dell'agricoltura furono temi in cui ebbe ad esercitarsi la fantasia o l'arbitrio del legislatore»⁴². Anche l'abbandono dell'ancoraggio alla terra che ha rappresentato un'appagante motivazione alla base delle soluzioni adattate alle più recenti trasformazioni delle campagne deve far riflettere, perché lo svolgimento corrente del ciclo biologico vede premiato un tipo di produzione le cui utilità non sono immediatamente assimilabili a quelle riconoscibili in un approccio storicizzato.

E “senza terra” resta inimmaginabile anche qualsiasi proposta per gestire la transizione verso un sistema alimentare sostenibile, in grado di far fronte alla perdita di biodiversità e di promuovere il benessere degli animali senza arrivare a forme estreme di “ecologizzazione” dell'agricoltura⁴³.

Modifiche radicali delle modalità di produzione come le fattorie verticali ad ambiente controllato per coltivare piante e specialmente le fabbriche di proteine sintetiche, «sfruttando la fermentazione di precisione e input energetici per produrre equivalenti della carne

⁴¹ In questi termini, si legga M. LONGO, *Per un nuovo statuto giuridico dell'impresa agraria*, in *Riv. dir. agr.*, 1972, I, pp. 494-495.

⁴² Sono parole di F. MAROI, *La storia del diritto agrario e i suoi insegnamenti*, in *Atti del Primo Congresso Nazionale di Diritto Agrario* (Firenze 21, 22 e 23 ottobre 1935), XIII, Firenze, 1936, p. 28.

⁴³ In tal senso, v. Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni *relativa a un piano d'azione per lo sviluppo della produzione biologica*, Bruxelles, 25 3 2021, COM (2021), 141 *final*. In dottrina, cfr. E. CRISTIANI, *I prodotti dell'agricoltura biologica*, in *Trattato di diritto alimentare italiano dell'Unione europea*, a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro e L. Russo, cit., pp. 462-463.

che usino cento volte meno terra e un decimo dell'acqua necessarie al funzionamento di quelle unità di processamento animale che chiamiamo bovini»⁴⁴ sono, ormai, tecnologicamente praticabili con il vantaggio della riduzione dell'impronta ecologica degli alimenti. E può essere anche vero che sia solo una questione di tempo perché una tecnologia, che presenta continui miglioramenti, prevalga su un'altra tradizionalmente immutata.

L'emersione di un'attività che sia di derivazione biologica ma oggetto di replica del ciclo di vita di piante e animali in condizioni ambientali artificialmente riprodotte in locali chiusi per escludere l'incidenza della natura resta, tuttavia, un esperimento, che non può essere in nessun modo sottovalutato, ma è costretto a fare i conti con l'esperienza giuridica, se pure – come si è argomentato a proposito delle carni alternative⁴⁵ – mistificando la dimensione sociale e culturale del consumo attraverso l'impiego di nomi che evocano i prodotti della tradizione al fine di accertarne la effettiva origine e di presentarsi quale lecita imitazione sul piano nutrizionale.

L'esame del Piano nazionale di ripresa e resilienza, che ha l'ambizione di accelerare la transizione verde, di integrare gli obiettivi dell'economia circolare, di promuovere l'innovazione, conferma la riduzione di spazi per iniziative che non siano fondate su un adeguato bilanciamento tra la soglia di un rischio accettabile e i vantaggi della decisione di investire ovvero tra la scelta di alimentare aspetti dello sviluppo con il rispetto di bisogni presenti e futuri. Con riguardo alla produzione di alimenti o alla erogazione di servizi alla persona non è praticabile l'individuazione di forme razionalizzanti funzioni e strumenti irriducibili ad una percezione che non sia socialmente condivisa del fenomeno produttivo. Agli imprenditori che possono acquisire la disponibilità di risorse e indirizzare i progetti viene, invece, richiesto di liberarsi di un debito verso la collettività e ripartire adottando alternative efficienti nelle diverse circostanze di

⁴⁴ Si legga A. TURNER, *Tecno-ottimismo: ragioni e limiti*, in *Aspenia, Il tempo del clima. La scommessa verde e i suoi costi*, 2021, n. 93, p. 43.

⁴⁵ Cfr. E. SIRSI, *Della carne degli animali e del consumo etico*, in *Agr. Ist. Merc.*, 2018, n. 1, p. 33.

mercato, che insistono nello sfruttamento della terra – sia pure in un quadro consapevole di limiti – e nell’integrazione con la prossimità dei luoghi.

Appare, invero, come siano le direttive del piano a dar forma alla materia economica e non il contributo dell’iniziativa alla transizione ecologica che possa calarsi in categorie predeterminate, sollevando la preoccupazione dell’inscasso di un processo degenerativo di una relazione «che ruota intorno all’utilizzazione produttiva delle risorse naturali aventi carattere biologico e la società»⁴⁶.

Il Piano riflette le difficoltà che la società affronta per le conseguenze della crisi pandemica e attraverso una robusta dotazione di finanziamenti e sovvenzioni per sostenere un’economia più verde e meno inquinata diventa laboratorio di idee e soluzioni che costringono anche il giurista ad interrogarsi se vi sia alla base un solido supporto a livello normativo.

«È molto pericoloso puntare su una legislazione inevitabilmente ‘in transito’ e che non rispecchia le strutture profonde dell’economia» insiste, sul punto, Antonio Jannarelli dopo aver preso atto della scomparsa del criterio della normalità dalla definizione offerta del codice civile, così da lasciare il posto di pratiche sociali condivise dagli agricoltori al prevalente impiego di una “tipicità legale”, manifestazione dell’interventismo statale⁴⁷.

Contro una prospettiva di ascendenza formalista e positivista, la critica rivolta al “particolarismo” definitorio, a proposito del recupero della tecnica di indirizzo e sostegno di taluni orientamenti produttivi, appare seria e calzante. Ma a quasi un secolo di distanza dal discorso di Giangastone Bolla, incentrato sul passaggio «dalla genericità alla tipicità, dall’astratto collettivismo alla considerazione delle cose in un grado di oggettivazione»⁴⁸, occorre prendere atto degli obiettivi perseguiti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza e succintamente de-

⁴⁶ In questi termini, si rinvia a A. JANNARELLI, *Pluralismo definitorio dell’attività agricola e pluralismo degli scopi legislativi: verso un diritto post-moderno*, in *Riv. dir. agr.*, 2006, I, p. 201.

⁴⁷ Così, ancora, l’A., *Pluralismo definitorio dell’attività agricola e pluralismo degli scopi legislativi: verso un diritto post-moderno*, cit., p. 201.

⁴⁸ Si legga, ancora, l’A., *Per una legge organica dell’agricoltura. Presupposti e si-*

lineati riguardo all'offerta di un articolato quadro di contenuti capaci di spostare i confini delle attività riservate all'imprenditore agricolo, con la rinuncia a sterilizzare le richieste di trasformazione che originano dalla tensione tra sociale ed economico attraverso modalità (solo) deduttive di nuove costruzioni disciplinari.

L'obiezione che accontentarsi della formulazione di qualche rilievo metodico, lasciando nel vago la descrizione della serie di interventi solo marginalmente enumerati, non è affatto immotivata rispetto all'apertura e al respiro di un Piano destinato a reinventare il complessivo modello di sviluppo economico, aiutando le persone e la comunità a vivere un'esistenza sostenibile, dopo aver preso atto che la salute e l'ambiente sono beni vulnerabili a livello globale; ma sarebbe, forse, più grave l'errore di non stabilire il recupero della complessità e della ricchezza degli aggiornamenti disciplinari entro una logica collaudata e coerente al suo lungo itinerario.

La capacità di rintracciare elementi di produttività giuridica nell'unità del sistema spetta, ancora una volta, al sapere ordinante dell'agrarista: comprendere ciò che sia destinato a prevalere ovvero ad estinguersi; commisurare l'attività di ricerca ad un sentire diffuso e condiviso non che assecondare la spinta verso modelli regolativi adattati ad un contesto operativo concreto, rinunciando all'utilizzo di opinabili alternative in ragione della frattura con la prevedibilità dei comportamenti.

stema, in *Atti del Secondo Congresso Nazionale di Diritto agrario* (Mussolinia-Cagliari-Sassari, 16-19 ottobre 1938), XXI, Roma, 1939, p. 149.

RICERCHE E DOCUMENTAZIONI

GIULIANA STRAMBI

RIFLESSIONI SULL'USO DEL TERRENO AGRICOLO PER LA REALIZZAZIONE DI IMPIANTI ALIMENTATI DA FONTI RINNOVABILI: IL CASO DELL'AGROVOLTAICO*

ABSTRACT

L'articolo si propone di esaminare due recenti orientamenti della politica energetica italiana che mirano a raggiungere gli obiettivi posti dall'Unione europea in materia di decarbonizzazione e di promozione dell'energia rinnovabile e che hanno forti implicazioni per il settore agricolo: 1) il ritorno all'erogazione di sostegni finanziari per la promozione degli impianti fotovoltaici con moduli a terra in aree agricole, seppure nella variante dei pannelli elevati da terra (c.d. agrovoltaico) (d.l. n. 77 del 2021 sulla *Governance* del PNRR); 2) l'introduzione dell'obbligo per le Regioni di individuare aree idonee alla installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili e, in particolare, da quella fotovoltaica, ad integrazione della facoltà, già consentita loro, di identificare aree non idonee a tale scopo (d.lgs. n. 199 del 2021 di attuazione della direttiva (Ue) 2018/2001 sulla promozione dell'uso di energia da fonti rinnovabili). In particolare, si intende analizzare, da un lato, se ed entro quali limiti il sistema agrovoltaico può rappresentare un modello di "fotovoltaico sostenibile" che permetta all'imprenditore agricolo di portare avanti anche gli obiettivi della produzione agricola e della tutela del suolo agricolo; dall'altro, la *ratio* sottesa all'individuazione di "aree idonee", nell'ottica di valutare in che misura questa nuova strategia

(*) Si segnala che, durante i tempi richiesti dalla pubblicazione della *Rivista*, è stato pubblicato il "Decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, di Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (*Gazz. uff.* del 30 novembre 2021, n. 85)". Nel presente contributo, l'A. prende in considerazione lo schema di decreto approvato dalla Conferenza Unificata (*N.d.R.*).

possa rappresentare un'opportunità per ridurre la competizione nell'uso dei terreni a vocazione agricola.

The article examines two important elements of the recent evolution of Italian energy policy law aiming to achieve the EU targets of decarbonisation and promotion of renewable energy, which have both strong implications in the agricultural sector: 1) the reintroduction of financial support for the promotion of photovoltaic systems with elevated panels from the ground in agricultural areas (so-called agrivoltaic system) (law decree n. 77/2021 on the Governance of PNRR); 2) the introduction of the obligation for Italian Regions to identify areas which are “suitable” for the installation of plants powered by renewable sources and, in particular, by the photovoltaic ones, in addition to the faculty, already allowed to them, to identify areas “not suitable” for this purpose (Legislative Decree no. 199/2021 implementing Directive (EU) 2018/2001 on the promotion of the use of energy from renewable sources). In particular, the article aims to analyze, on the one hand, whether the agrivoltaic system can represent a “sustainable photovoltaic model” that allows the agricultural entrepreneur also to pursue the productive goals and the protection of agricultural land; on the other hand, the ratio of the identification of “suitable areas”, reflecting on the opportunity this new strategy can represent to reduce competition in the use of agricultural land.

PAROLE CHIAVE: Agrovoltaico – Aree agricole – Energie rinnovabili – Impresa agricola – Sostenibilità.

KEYWORDS: Agrivoltaic System – Agricultural Lands – Renewable Energy – Agricultural Enterprise – Sustainability.

SOMMARIO: 1. Premessa sui nuovi obiettivi dell'Unione europea per il clima e l'energia. – 2. L'agrovoltaico: profili di sostenibilità ambientale e agricola. – 3. Il nuovo paradigma delle aree idonee alla installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili. – 4. Osservazioni conclusive sull'uso integrato del suolo per scopi agricoli e per la produzione di energia fotovoltaica.

1. La Comunicazione della Commissione europea su “Il *Green Deal* europeo” del dicembre 2019¹ ha segnato un momento di svolta nella politica dell'Unione per la tutela dell'ambiente e per la lotta ai cambiamenti climatici, in quanto ha delineato una strategia di forte accelerazione delle misure di decarbonizzazione dell'economia eurounionale e di riduzione delle emissioni di gas climalteranti, in attuazione degli impegni assunti con la ratifica dell'Accordo di Parigi². Tale strategia si è concretizzata nella fissazione di obiettivi ambiziosi nell'ambito del reg. (UE) 2021/1119, c.d. “Legge europea sul clima”, consistenti nel conseguimento della «neutralità climatica» nel 2050 e nella riduzione delle emissioni di gas serra di almeno il 55% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030³. La crisi economica e sociale che è scaturita dalla grave pandemia mondiale da Coronavirus (Covid-19), esplosa nel 2020, non ha, quindi, indotto le Istituzioni europee ad abbandonare il progetto delineato nel documento sul *Green Deal* europeo, bensì a rilanciarne i propositi, tanto che il sostegno finanziario destinato «alla ripresa e alla resilienza» degli Stati membri

¹ COM (2019) 640 final, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni «Il *Green Deal* europeo», Bruxelles, 11 dicembre 2019. Come è noto, il *Green Deal* è parte integrante della strategia della Commissione per attuare l'Agenda 2030 e gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni unite (*ivi*, p. 3). Per un esame del documento diretto ad evidenziare le questioni di interesse per il settore agricolo, si vedano E. CRISTIANI, *Quali regole per un'agricoltura “sostenibile”?*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, p. 645 ss., e L. FERRARIS, “*Green Deal*” e *agricoltura, la vera sfida è a livello globale*, in *Diritto dell'agric.*, 2020, p. 21 ss.

² Com'è noto, l'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici è stato adottato il 2 dicembre 2015 da 196 Paesi, durante la COP 26, ed è entrato in vigore il 4 novembre 2016. L'Accordo è stato ratificato dall'Unione europea il 5 ottobre 2016 e dall'Italia con legge 4 novembre 2016, n. 204. Gli impegni assunti dall'UE e dagli Stati membri (denominati *Nationally determined contributions*) sono consultabili al sito <https://www4.unfccc.int/sites/NDCStaging/Pages/All.aspx>.

³ Si vedano gli artt. 1 e 4 del reg. (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il reg. (CE) n. 401/2009 e il reg. (UE) 2018/1999 (“Normativa europea sul clima”).

è stato in gran parte orientato verso il raggiungimento degli obiettivi climatici e di crescita sostenibile⁴ preannunciati con il *Green Deal*⁵.

Pur coinvolgendo tutti i settori economici, la strategia assegna un ruolo fondamentale a quello energetico⁶ e prospetta un'accelerazione della transizione verso la produzione e l'utilizzo di energia "pulita", intesa come «priva di emissioni di gas serra», e in particolare di quella ottenuta da fonti rinnovabili⁷. L'obiettivo attuale dell'Unione europea di raggiungere una quota di energia rinnovabile pari ad almeno il 32% del consumo finale lordo entro il 2030, fissato nella direttiva (UE) 2018/2001 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (Renewable Energy Directive - RED II), non è infatti ritenuto sufficiente a perseguire il *target* di riduzione dei gas serra nel 2050, cosicché, nell'ambito del nuovo pacchetto di misure legislative presentato dalla Commissione europea il 14 luglio 2021 (c.d. "Fit for 55%"), è prevista la modifica della RED II nel senso di aumentare tale obiettivo, portandolo ad almeno il 40% nel 2030⁸.

⁴ Si veda l'art. 4 del reg. (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 «che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza», rubricato "Obiettivi generali e specifici". Ai sensi dell'art. 16, par. 2, lett. *b*), del regolamento, i Piani nazionali di ripresa e resilienza degli Stati membri devono destinare almeno il 37% delle risorse all'obiettivo climatico e il 20% all'obiettivo digitale. Merita precisare fin da ora che, ai sensi dell'art. 17, par. 1, del medesimo regolamento, i piani «ammissibili al finanziamento a titolo del dispositivo comprendono misure per l'attuazione di riforme e investimenti pubblici, strutturati in un pacchetto completo e coerente, che può anche includere regimi pubblici finalizzati a incentivare gli investimenti privati». Sul Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) dell'Italia, si veda, *infra*, il par. 3.

⁵ È opportuno evidenziare che i documenti della Commissione del 20 maggio 2020, che sono stati posti al centro del *Green Deal* delineato dalla Comunicazione del 2019, cioè la "Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030. Riportare la natura nella nostra vita" (COM (2020) 380 final) e "Una strategia 'Dal produttore al consumatore' per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente" (COM (2020) 381 final), tengono conto del contesto pandemico in cui si sta trovando l'Unione europea. Sul punto, si veda M. ALABRESE, *Politiche climatiche, politiche agricole e il bisogno di coordinamento*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, p. 618 ss.

⁶ Così, COM (2019) 640 final, par. 2.1.2.

⁷ Secondo la Comunicazione della Commissione sul *Green Deal* europeo, cit., par. 2.2.1, la produzione e l'uso dell'energia nei diversi settori economici rappresentano oltre il 75% delle emissioni di gas a effetto serra dell'UE. Per ridurre tale impatto, nel documento si indica la strada non solo dell'aumento dell'efficienza energetica, ma anche dello sviluppo di «un settore dell'energia basato in larga misura su fonti rinnovabili, con la contestuale rapida eliminazione del carbone e la decarbonizzazione del gas».

⁸ Si veda, in tal senso, l'art. 1 della Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, il reg. (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva n. 98/70/CE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e che abroga la direttiva (UE) 2015/652 del Consiglio (COM (2021) 557 final, 14 luglio 2021).

Questa rapida evoluzione della politica dell'Unione europea per il clima e l'energia⁹ richiede un altrettanto rapido adeguamento del quadro giuridico da parte degli Stati membri. Tuttavia, l'Italia sembra faticare a tenere il passo, come dimostra, ad esempio, la recente apertura di una procedura di infrazione da parte della Commissione europea per non aver recepito entro il 30 giugno 2021 la RED II¹⁰. Ciò non toglie che il nostro Paese abbia assunto importanti decisioni per far fronte a questa accelerazione degli impegni per il clima e l'energia, come quella di puntare soprattutto sulla diffusione degli impianti eolici e fotovoltaici nel settore elettrico¹¹. Una scelta, quest'ultima, che offre spunti interessanti di riflessione intorno al coinvolgimento del settore agricolo, dal momento che sta comportando una modifica radicale degli indirizzi politici seguiti fino ad oggi per l'installazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili in aree agricole e per una migliore integrazione fra agricoltura e produzione di energia. È previsto, infatti, da un lato, il ritorno all'erogazione di sostegni finanziari per la promozione degli impianti fotovoltaici con moduli a terra in aree agricole, seppure nella variante dei pannelli elevati da terra (c.d. agro-voltaico o agro-fotovoltaico) e, dall'altro, l'obbligo per le Regioni di individuare aree idonee alla installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili e, in particolare, da quella fotovoltaica, ad integrazione della facoltà, già consentita loro, di identificare aree non idonee a tale scopo.

Ebbene, nel presente studio ci si propone di esaminare questi due orientamenti della politica italiana dallo specifico punto di vista giusagrario: in relazione al primo, si intende analizzare se ed entro quali limiti il sistema agro-voltaico può rappresentare un modello di "fotovoltaico sostenibile" e, al contempo, una forma di integrazione virtuosa fra agricoltura e

⁹ Per approfondimenti sul quadro eurounionale su clima ed energia si veda https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_it.

¹⁰ Si tratta della procedura di "messa in mora" n. 2021_0266, del 26 luglio 2021, per il «Mancato recepimento della direttiva UE 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili», ai sensi dell'art. 258 TFUE. Si veda, sul punto, <https://www.politicheeuropee.gov.it/it/attivita/procedure-dinfrazione/stato-delle-infrazioni/infrazioni-26-luglio-2021/>. All'epoca, il Governo italiano aveva emanato la "Legge di delegazione europea 2019-2020" (legge 22 aprile 2021, n. 53, "Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea", il cui art. 5 reca "Principi e criteri direttivi per l'attuazione della direttiva (UE) 2018/2001, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili". In proposito, si veda, *infra*, il par. 3.

¹¹ In tal senso, si veda, ad esempio, il Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC), del dicembre 2019, spec. p. 56, e, in seguito, il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), definitivamente approvato dal Consiglio (ECOFIN, su proposta della Commissione europea) il 13 luglio 2021, spec. p. 126 ss.

produzione di energia, che permetta all'imprenditore agricolo di portare avanti contestualmente gli obiettivi di produzione agricola, di integrazione del reddito attraverso la cessione di energia in eccesso a quella utilizzata per autoconsumo, e di tutela del suolo agricolo; in relazione al secondo, si intende focalizzare l'attenzione sulla *ratio* sottesa all'individuazione di "aree idonee", nell'ottica di valutare in che misura questa nuova strategia possa rappresentare un'opportunità per ridurre la competizione nell'uso dei terreni a vocazione agricola.

2. Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) dell'Italia, trasmesso alla Commissione europea nell'aprile 2021¹² e approvato definitivamente il 13 luglio 2021, prevede una linea di investimento dedicata allo «Sviluppo agro-voltaico», nel quadro della Componente 2 «Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile» della Missione 2 «Rivoluzione verde e transizione ecologica»¹³, a cui sono destinati 1,1 miliardi di euro¹⁴. La misu-

¹² Ai sensi dell'art. 18 del reg. (UE) 2021/241, citato, lo Stato membro che desidera ricevere un contributo finanziario nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza (in conformità all'art. 12 del medesimo regolamento) presenta alla Commissione un piano per la ripresa e la resilienza, il quale «può essere trasmesso in un unico documento integrato insieme al programma nazionale di riforma ed è trasmesso ufficialmente, di norma, entro il 30 aprile» (art. 18, par. 3).

¹³ Il contenuto del PNRR deve tenere conto dei sei pilastri in cui è articolato l'ambito di applicazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza, istituito dal reg. (UE) 2021/241, citato: *a*) transizione verde; *b*) trasformazione digitale; *c*) crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con PMI forti; *d*) coesione sociale e territoriale; *e*) salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine, fra l'altro, di rafforzare la capacità di risposta alle crisi e la preparazione alle crisi; *e*) politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze» (art. 3, reg. (UE) 2021/241). Secondo le linee guida elaborate dalla Commissione per la redazione del PNRR, i piani devono indicare riforme e investimenti diretti a perseguire i sei pilastri, che devono essere articolati in componenti e dotati di indicazione di obiettivi e tempistica (sul punto, si vedano Commission Staff Working Document "Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans", SWD (2020) 205 final, 17 settembre 2020, e SWD (2021) 12 final, 22 gennaio 2021). Il PNRR italiano si articola in sedici Componenti, raggruppate in sei Missioni: 1) Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; 2) Rivoluzione verde e transizione ecologica; 3) Infrastrutture per una mobilità sostenibile; 4) Istruzione e ricerca; 5) Coesione e inclusione; 6) Salute.

¹⁴ Merita segnalare che il PNRR ha come orizzonte temporale il 2026. Oltre agli investimenti dedicati allo sviluppo dell'agrovoltaico, il Piano coinvolge il settore agricolo nella produzione dell'energia fotovoltaica nell'ambito della Componente C1, "Economia circolare e agricoltura sostenibile", della Missione 2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica", laddove prevede investimenti per la creazione di «parchi agrisolari» per un ammontare di 1,5 miliardi di euro. In particolare, l'intervento «mira a raggiungere gli obiettivi di ammodernamento e utilizzo di tetti di edifici ad uso produttivo nei settori agricolo, zootecnico e agroindustriale per la produzione di energia rinnovabile, aumentando così la sostenibilità, la

ra ha come obiettivo la diffusione di impianti agrovoltai di medie e grandi dimensioni fino a raggiungere una capacità produttiva di 1,04 GW (in grado di produrre circa 1.300 GWh annui) con una riduzione delle emissioni di gas serra stimabile in circa 0,8 milioni di tonnellate di CO₂¹⁵. Il Piano non fornisce una definizione di «agro-voltaico», ma delinea i requisiti che l'investimento deve possedere affinché sia oggetto di finanziamento: esso deve realizzare «l'implementazione di sistemi ibridi agricoltura-produzione di energia che non compromettano l'utilizzo dei terreni dedicati all'agricoltura, ma contribuiscano alla sostenibilità ambientale ed economica delle aziende coinvolte»¹⁶. Inoltre, è richiesto un monitoraggio della realizzazione degli impianti e della loro efficacia, attraverso la raccolta di dati sia sulla produzione di energia che sull'attività agricola sottostante, «col fine di valutare il microclima, il risparmio idrico, il recupero della fertilità del suolo, la resilienza ai cambiamenti climatici e la produttività agricola per i diversi tipi di colture»¹⁷.

Il fatto di avere previsto come condizione perché l'investimento riceva finanziamenti la realizzazione di un sistema di monitoraggio è un dato significativo, che dimostra come il decisore politico sia perfettamente consapevole dei rischi per il clima, per l'ambiente e per l'attività agricola che questo tipo di investimento comporta nella misura in cui l'impianto non sia realizzato tenendo conto dello specifico contesto climatico, ambientale e socio-economico in cui deve essere installato¹⁸. Non sono, tuttavia, speci-

resilienza, la transizione verde e l'efficienza energetica del settore e contribuire al benessere degli animali»; obiettivo dell'intervento è l'incentivazione dell'«installazione di pannelli ad energia solare su di una superficie complessiva senza consumo di suolo pari a 4,3 milioni di mq, con una potenza installata di circa 0,43 GW, realizzando contestualmente una riqualificazione delle strutture produttive oggetto di intervento, con la rimozione dell'eternit/amianto sui tetti, ove presente, e/o il miglioramento della coibentazione e dell'areazione» (p. 122).

¹⁵ Si veda il PNRR, cit., p. 129.

¹⁶ La descrizione della misura di investimento diretta allo sviluppo dell'agrovoltaico prosegue così: «anche potenzialmente valorizzando i bacini idrici tramite soluzioni galleggianti» (PNRR, cit., p. 129).

¹⁷ Si veda il PNRR, cit., p. 129, da cui è tratta la frase virgolettata.

¹⁸ A questo proposito, vale la pena ricordare come sia ormai un dato acquisito a livello europeo il fatto che l'energia solare possa essere benefica sotto il profilo ambientale e socio-economico solo se l'impianto è opportunamente progettato, pianificato, localizzato e gestito, nonché favorevolmente accettato dalla comunità che vive nel territorio in cui è inserito. Si veda, ad esempio, lo studio dell'Ec-JRC, *An assessment of the regional potential for solar power generation in EU-28*, 2015, la cui sintesi è reperibile al sito <https://ec.europa.eu/jrc/en/science-update/assessment-regional-potential-solar-power-generation-eu-28>, e i cui risultati sono stati pubblicati da C. PERPIÑA CASTILLO – F. BATISTA – F. SILVA – C. LAVALLE, *An assessment of the regional potential for solar power generation in EU-28*, in *Energy Policy*, 2016, p. 86 ss. Sul punto, si veda anche, *infra*, sub nota 37.

ficare le modalità tecniche e organizzative che possono rendere l'impianto sostenibile e compatibile con l'uso produttivo agricolo del suolo. Né sono individuati i soggetti destinatari della misura di investimento, che quindi sembrano poter essere sia gli stessi imprenditori agricoli gestori del fondo¹⁹ sia gli imprenditori commerciali che operano nel settore della realizzazione di impianti fotovoltaici a terra stipulando contratti con i proprietari dei terreni interessati o con gli imprenditori agricoli. Del resto, è utile ricordare che l'obiettivo di questa misura del PNRR è quello di promuovere uno strumento per raggiungere i *target* di produzione delle energie rinnovabili e di riduzione delle emissioni climalteranti e non, invece, l'aiuto al settore agricolo fine a se stesso. Non a caso, la predisposizione dei bandi per l'assegnazione dei contributi è stata assegnata al Ministero della transizione eco-

¹⁹ In proposito, merita ricordare che, ai sensi dell'art. 1, comma 423°, della legge 23 dicembre 2005 n. 266 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)") e s.m.i., è previsto un regime fiscale più favorevole per l'imprenditore agricolo che produce e vende energia elettrica secondo le condizioni previste dalla norma. Tale comma, nella versione oggi vigente, recita così: «Ferme restando le disposizioni tributarie in materia di accisa, la produzione e la cessione di energia elettrica e calorica da fonti rinnovabili agroforestali, sino a 2.400.000 kWh anno, e fotovoltaiche, sino a 260.000 kWh anno, nonché di carburanti e prodotti chimici di origine agroforestale provenienti prevalentemente dal fondo, effettuate dagli imprenditori agricoli, costituiscono attività connesse ai sensi dell'art. 2135, 3° comma, del codice civile e si considerano produttive di reddito agrario. Per la produzione di energia, oltre i limiti suddetti, il reddito delle persone fisiche, delle società semplici e degli altri soggetti di cui all'art. 1, comma 1093°, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, è determinato, ai fini IRPEF ed IRES, applicando all'ammontare dei corrispettivi delle operazioni soggette a registrazione agli effetti dell'imposta sul valore aggiunto, relativamente alla componente riconducibile alla valorizzazione dell'energia ceduta, con esclusione della quota incentivo, il coefficiente di redditività del 25%, fatta salva l'opzione per la determinazione del reddito nei modi ordinari, previa comunicazione all'ufficio secondo le modalità previste dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1997, n. 442». Sull'impresa agroenergetica, si vedano, fra i primi contributi, P. LATTANZI, *Agricoltura ed energia. L'impresa agricola nella filiera agroenergetica*, Macerata, Quolibet, 2008, spec. capp. 1 e 2; G. STRAMBI, *La produzione di energia da fonti rinnovabili: una nuova frontiera dell'agricoltura multifunzionale?*, in *Diritto e politiche dell'Unione europea*, 2008, p. 46 ss.; EAD, *L'impresa agroenergetica*, in *L'impresa agroenergetica. Il quadro istituzionale, gli strumenti, gli incentivi*, a cura di Alabrese, Cristiani, Strambi, ed. Giappichelli, Torino, 2013, p. 9 ss. Per una critica alla scelta del legislatore di estendere la categoria di attività agricole per connessione di cui all'art. 2135 cod. civ. alla produzione e cessione di energia fotovoltaica, si vedano, per tutti, M. GOLDONI, *Utilizzazione di terreni agricoli per la realizzazione degli impianti energetici: aspetti giuridici*, in *Agricoltura e contemperamento delle esigenze energetiche ed alimentari*, Atti dell'incontro di studi (Udine 12 maggio 2011) rielaborati e aggiornati, a cura di M. D'Addezio, p. 37 ss.; S. BOLOGNINI, *Il difficile contemperamento delle esigenze energetiche con quelle alimentari e l'ampliamento dell'agrarità "virtuale"*, in *Agricoltura e contemperamento delle esigenze energetiche ed alimentari*, cit., spec. p. 59; I. CANFORA, *Il fondo rustico, i pannelli solari e l'agrarità per connessione: come non snaturare la vocazione agricola dell'impresa*. Nota a Corte cost. 25 febbraio 2015, n. 66, in *Riv. dir. agr.*, 2016, II, p. 242 ss.

logica anziché al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, del quale si prevede la mera consultazione²⁰. È indubbio, comunque, che la misura riveli un'attenzione prioritaria per gli interessi del settore agricolo, dal momento che richiama espressamente i vantaggi che l'adozione di questo sistema integrato di produzione può portare all'agricoltura in termini sia di competitività sia di miglioramento delle condizioni climatico-ambientali²¹.

Le indicazioni a carattere programmatico che sono state appena richiamate hanno trovato concreto e immediato recepimento nel decreto legge n. 77/2021 sulla “*Governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”, del luglio 2021²². Il decreto ha, infatti, introdotto nel nostro ordinamento una significativa eccezione al divieto di erogazione di incentivi statali agli impianti solari fotovoltaici con moduli collocati a terra in aree agricole²³, che era stato introdotto nel 2012 «come reazione a fenomeni di sfruttamento eccessivo dei terreni agricoli nella fase di sviluppo ‘impetuoso’ del fotovoltaico nel nostro Paese»²⁴.

²⁰ Il MIPAAF dovrebbe invece gestire i bandi per la Misura relativa ai parchi agricoli, su cui si veda, *supra*, *sub* nota 14.

²¹ Secondo il PNRR, cit., p. 29, l'agrovoltaico può comportare una riduzione dei costi di approvvigionamento energetico nel settore agricolo, i quali sono stimati a oltre il 20% dei costi variabili delle aziende, con punte più elevate per alcuni settori erbivori e granivori; la misura non specifica, invece, come l'agrovoltaico possa realizzare un miglioramento delle condizioni climatico-ambientali del settore agricolo, posto che quest'ultimo è ritenuto responsabile del 10% delle emissioni di gas serra in Europa (p. 128).

²² Si tratta del decreto legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, recante “*Governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”, c.d. Decreto Semplificazioni-*bis*.

²³ Si veda, in tal senso, l'art. 31, d.l. 31 maggio 2021, n. 77, come modificato dalla legge di conversione 29 luglio 2021, n. 108, cit.

²⁴ Così, il Dossier degli Uffici di Servizio studi del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati “*Governance* del PNRR e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”, vol. I, articoli 1-37 *bis*, 22 luglio 2021. Il comma 1°, dell'art. 65, d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito in legge 24 marzo 2012, n. 27, “Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività”, prevede, infatti, che: «Agli impianti solari fotovoltaici con moduli collocati a terra in aree agricole non è consentito l'accesso agli incentivi statali di cui al decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28». Come precisa la relazione di accompagnamento al decreto legge, a p. 46, «il settore agricolo è stato interessato negli ultimi anni da una rapida diffusione degli impianti fotovoltaici a terra con sottrazione di rilevanti aree a vocazione agricola. Di riflesso, tale fenomeno ha determinato impatti rilevanti, e distorsivi, sul mercato degli affitti e sull'assetto paesaggistico-territoriale. Dalle evidenze emerse negli ultimi mesi, le restrizioni già introdotte dal d.lgs n. 28/2011 non risultano capaci di dare adeguata risposta al problema. Pertanto tale intervento assume carattere di urgenza, altresì, consentendo il rilancio degli investimenti e della competitività nel segmento degli impianti collocati sulle serre». A tale proposito, merita ricordare che l'art. 10 del d.lgs. n. 28 del 2011 aveva limitato la possibilità di

Più precisamente, il decreto ha stabilito che tale divieto non debba essere applicato agli impianti agrovoltaici «che adottino soluzioni integrative innovative con montaggio dei moduli elevati da terra, anche prevedendo la rotazione dei moduli stessi, comunque in modo da non compromettere la continuità delle attività di coltivazione agricola e pastorale, anche consentendo l'applicazione di strumenti di agricoltura digitale e di precisione»²⁵. Inoltre, l'accesso agli incentivi per gli impianti così definiti è stato subordinato alla realizzazione di sistemi di monitoraggio che consentano di verificare l'impatto degli impianti sulle colture, il risparmio idrico, la produttività agricola per le diverse tipologie di colture e la continuità delle attività delle aziende agricole interessate²⁶. Al riguardo, merita notare innanzitutto come la norma dia autonomo risalto all'attività pastorale rispetto alla coltivazione, sciogliendo ogni dubbio sul fatto che l'agrovoltaico oggetto di finanziamento coinvolga anche le imprese agricole di allevamento. Rispetto a quanto previsto dal PNRR, si nota come il riferimento alla «resilienza ai cambiamenti climatici» sia stato espunto dai parametri del monitoraggio, forse perché di difficile misurazione, mentre è stata opportunamente inclusa la valutazione *ex post* dell'impatto dell'impianto sulla continuità dell'attività delle imprese agricole, onde scongiurare il rischio che gli incentivi comportino una modifica dell'interesse produttivo imprenditoriale verso forme di investimento e di guadagno diverse da quelle agricole. Manca, invece, sia

installare impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra in aree agricole, prevedendo che tali impianti potessero essere realizzati a condizione che venissero rispettati i seguenti requisiti: la potenza nominale di ciascun impianto non fosse superiore a 1 MW e, nel caso di terreni appartenenti al medesimo proprietario, gli impianti fossero collocati ad una distanza non inferiore a 2 chilometri; non fosse destinato all'installazione degli impianti più del 10% della superficie del terreno agricolo nella disponibilità del proponente. Limiti che, peraltro, non valevano nel caso in cui si fosse trattato di terreni abbandonati da almeno 5 anni. I commi che dettavano tali requisiti sono stati abrogati dall'art. 65, comma 4°, d.l. n. 1/2012, cit., in quanto – come si legge sulla Relazione di accompagnamento – si voleva «evitare la destinazione ad altro utilizzo di terreni comunque potenzialmente destinabili alla produzione alimentare». Peraltro, secondo la Strategia energetica nazionale (Sen) 2017, p. 87, gli incentivi statali previsti dal V Conto energia (cioè dal d.m. 5 luglio 2012, applicato fino al luglio 2013) «hanno determinato l'installazione di oltre 16.000 impianti con moduli a terra, per una potenza complessiva di circa 7500 MW, di cui 7000 MW di potenza superiore a 200 kW (e quindi verosimilmente collocati in buona parte su aree agricole), da cui discende che circa 150 Km² classificati agricoli sono stati occupati da fotovoltaico».

²⁵ Comma 1-*quater*, dell'art. 65, d.l. n. 1/2021, cit., introdotto dall'art. 31, comma 5°, d.l. n. 77/2021, citato.

²⁶ Comma 1-*quinquies*, dell'art. 65, d.l. n. 1/2021, cit., introdotto dall'art. 31, comma 5°, d.l. n. 77/2021, citato. Inoltre, ai sensi del comma 1-*sexies* dell'art. 65, d.l. n. 1/2021, introdotto dall'art. 31, comma 5°, d.l. n. 77/2021, cit.: «Qualora dall'attività di verifica e controllo risulti la violazione delle condizioni di cui al comma 1-*quater*, cessano i benefici fruiti».

nel PNRR che nel successivo decreto, ogni richiamo all'impatto dell'agrovoltaico sul paesaggio agrario, nonostante questo aspetto abbia destato le principali preoccupazioni fin dalle prime esperienze di diffusione in Italia del solare fotovoltaico con moduli a terra²⁷.

Proprio in considerazione dei rischi di carattere ambientale, climatico e per l'interesse produttivo agricolo, di cui la norma sull'obbligo del monitoraggio dell'impatto dell'investimento prende atto, la scelta del PNRR di puntare sull'agrovoltaico e dunque sul coinvolgimento dei terreni messi a coltura, in luogo del fotovoltaico in aree degradate e industriali dismesse o sulle coperture di edifici industriali abbandonati, desta forti perplessità. Ci si chiede soprattutto perché, fra le varie alternative possibili dirette a potenziare lo sviluppo del fotovoltaico, si è scelto di agire coinvolgendo il settore agricolo e soprattutto di consentire l'utilizzo di terreni a vocazione agricola, contribuendo a determinare quel fenomeno che l'ISPRA classifica come consumo di suolo, seppure a carattere reversibile²⁸.

Eppure, solo pochi anni fa, la Strategia energetica nazionale (SEN) 2017 dedicava un *focus* specifico all'importante e urgente questione del consumo di suolo in relazione alla creazione di grandi impianti fotovoltaici, considerando «opportuno, in via generale, un divieto di installazione del fotovoltaico in aree agricole»²⁹. Pur prospettando un dialogo con le Regioni

²⁷ Si tenga presente che, ai sensi dell'art. 12, comma 7°, del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, di "Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità", e delle successive Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili (d.m. 10 settembre 2010, n. 47987), la localizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili può avvenire nelle zone classificate agricole dai piani urbanistici (per la quale non è necessaria la variante dello strumento urbanistico, ex art. 12, comma 3°, d.lgs. n. 387 del 2003), sebbene nell'ubicazione i piani debbano tenere conto delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del *paesaggio rurale* (art. 12, comma 7°, corsivo aggiunto). Sullo specifico profilo dell'impatto sul paesaggio agrario, si vedano G. STRAMBI, *Le fonti energetiche rinnovabili e la tutela del paesaggio agrario. Le linee guida ministeriali per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili*, in *Dir. giur. agr. alim. e dell'amb.*, 2011, p. 33 ss.; N. FERRUCCI e M. BROCCA, *Il paesaggio agrario: dal vincolo alla gestione negoziata*, Franco Angeli, Milano, 2019, spec. p. 24, e N. LUCIFERO, *Renewables in the agricultural system between rural development, food security and environment*, in *The European Union Renewable Energy Transition*, a cura di A. De Luca, V. Lubello e N. Lucifero, Wolters Kluwer, Milano, 2019, p. 209 ss.

²⁸ Si veda ISPRA-SNPA, *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi eco sistemici*, Edizione 2018, p. 4. Sul punto, si vedano le critiche avanzate da ASVIS, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza #NextGenerationItalia e lo sviluppo sostenibile, Esame dei provvedimenti rispetto ai 17 Obiettivi dell'Agenda 2030*, 2021, p. 57, sulle quali si veda, *infra*, sub nota 34.

²⁹ Così, SEN 2017, cit., p. 87. Si veda, in proposito, G. STRAMBI, *Agricoltura ed energie rinnovabili nella Strategia energetica nazionale italiana*, in *Agricoltura e Costituzione, una*

per circoscrivere e regolare i casi in cui potesse essere consentito l'utilizzo di «terreni agricoli improduttivi a causa delle caratteristiche specifiche del suolo, ovvero individuare modalità che consent[issero] la realizzazione degli impianti senza precludere l'uso agricolo dei terreni» (agrovoltaici, appunto), in tale documento si assegnava chiaramente la priorità all'utilizzo di «superficie di grandi edifici e di aree industriali dismesse, (...) superficie adiacenti alle grandi infrastrutture e alle aree produttive e quelle già compromesse per preesistenti attività produttive»³⁰. Una priorità che, più recentemente, è stata ribadita dal Piano nazionale per l'energia e il clima (PNIEC, dicembre 2019), in cui, da un lato, si afferma che l'obiettivo previsto per il 2030 in termini di aumento delle energie rinnovabili (30%) verrà perseguito seguendo l'approccio basato sulla riduzione del consumo di suolo, quindi promuovendo l'installazione di impianti fotovoltaici innanzitutto su edificato, tettoie, parcheggi, aree di servizio, ecc., e, dall'altro, nel considerare imprescindibili i grandi impianti fotovoltaici a terra per il raggiungimento di tale obiettivo, si indica chiaramente la volontà di privilegiare le «zone improduttive, non destinate ad altri usi, quali le superfici non utilizzabili a uso agricolo»³¹.

Senonché, di fronte all'aumentare del livello di ambizione degli obiettivi UE per le fonti rinnovabili³², evidentemente il Governo italiano ha deciso di dare una forte spinta al settore fotovoltaico modificando – come si è detto – le scelte strategiche relative alle modalità dirette a potenziare lo sviluppo di questa forma di energia, che erano state annunciate nei documenti programmatici di settore. Così, oltre alla misura volta a incentivare la creazione di «parchi agrisolari» (impianti posizionati sui tetti di edifici ad uso produttivo nei settori agricolo, zootecnico e agroindustriale)³³, ha optato per lo sviluppo dell'agrovoltaico, sebbene con tutte le cautele dirette a rendere effettiva la continuità dell'attività agricola sottostante i pannelli e sostenibile sotto il profilo ambientale l'intero sistema³⁴. La *ratio* della nor-

Costituzione per l'agricoltura, Studi in onore di Marco Goldoni, a cura di E. Cristiani, A. Di Lauro, E. Sirsi, Plus, Pisa, 2019, p. 413 ss.

³⁰ SEN 2017, cit. pp. 87-88.

³¹ PNIEC, cit., p. 56, il quale prosegue così: «In tale prospettiva vanno favorite le realizzazioni in aree già artificiali (con riferimento alla classificazione SNPA), siti contaminati, discariche e aree lungo il sistema infrastrutturale».

³² Si veda, *supra*, il par. 1.

³³ In proposito, si veda, *supra*, *sub* nota 14.

³⁴ Al riguardo è stato osservato con preoccupazione che «il raggiungimento degli obiettivi di capacità produttiva da fonti rinnovabili previsti nel Piano nazionale integrato energia e clima determinerà un trend in aumento al 2030 compreso tra i 200 e i 400 km² di nuove installazioni di pannelli fotovoltaici a terra su suolo agricolo» (I. FALCONI, *La transizione eco-*

ma sugli incentivi di cui al decreto legge n. 77 del 2021 sembra allora rinvenirsi innanzitutto nella volontà di offrire agli imprenditori agricoli un'opportunità di integrazione del reddito attraverso la produzione e cessione di energia rinnovabile, coerentemente con il modello di impresa agricola pluriattiva e multifunzionale promosso nel nostro ordinamento negli ultimi vent'anni. Inoltre, sembra favorire lo sviluppo di un tipo di agricoltura innovativa sotto il profilo tecnologico, in grado di coniugare l'agricoltura digitale e di precisione con la tecnologia dei pannelli fotovoltaici³⁵.

In effetti, l'idea ambiziosa e suggestiva che nell'agrovoltaico la produzione agricola ed energetica possano non solo coesistere sulla medesima superficie di terra, ma anzi perseguire la sicurezza alimentare, la sicurezza energetica e la tutela dell'ambiente (in linea con il *Green Deal* europeo), è avvalorata dall'esito di alcuni progetti-pilota condotti di recente in Italia e in altre parti del mondo, da cui risulta che, per alcune colture, i pannelli

logica e lo sviluppo sostenibile del suolo, in *PianetaPSR*, n. 105 settembre 2021, nell'ambito di un breve commento dei dati del Rapporto ISPRA-SNPA, *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi eco sistemici*, citato).

A proposito dell'investimento del PNRR dedicato allo sviluppo agro-voltaico, sono interessanti e condivisibili le osservazioni critiche riportate nel citato Rapporto ASVIS "Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza #NextGenerationItalia e lo sviluppo sostenibile. Esame dei provvedimenti rispetto ai 17 Obiettivi dell'Agenda 2030" (redatto in base alle informazioni disponibili al 25 maggio 2021), in merito alla valutazione della misura rispetto al Goal 7 "Energia pulita e accessibile" e, in particolare, all'obiettivo di raggiungere entro il 2030 la quota del 40% di energia da fonti rinnovabili. A p. 57, il Rapporto nota innanzitutto come l'intervento relativo allo sviluppo dell'agrovoltaico non evidenzia «in che misura quest'obiettivo concorrerà ai Target 2030 né la ragione per cui si ritiene prioritario investire sul settore agricolo»; inoltre, dopo aver constatato che l'azione «è di fatto continuativa dell'investimento 2.2 'Parco agrisolare'», sottolinea l'assenza di qualsiasi richiamo esplicito fra le due misure, ma anche della giustificazione della loro separatezza; infine, constata come l'utilizzo del suolo agricolo per la produzione energetica da fotovoltaico resti «un tema controverso dal punto di vista delle ricadute ambientali sulla qualità residui dei servizi ecosistemici resi da suoli e sul paesaggio». Il Rapporto ASVIS conclude sul punto osservando che non è «spiegato come mai non si ritenga, al contrario, d'indicare come prioritario utilizzare il potenziale di 9 mila km² di capannoni industriali, aree dismesse, aree degradate, mancando allo Stato risorse e strumenti per attivare questi potenziali mediante gli strumenti fiscali e gli incentivi. Oltre ovviamente a mettere in pratica nella pianificazione il Principio europeo priorità all'efficienza».

³⁵ Si veda, in proposito, il documento di LEGAMBIENTE, *Agrovoltaico: le sfide per un'Italia agricola e solare*, ottobre 2020, laddove, dopo aver definito «entusiasmanti» i risultati degli studi condotti in Francia sull'agrovoltaico che utilizza approcci di *precision farming* (p. 5), definisce come «agrovoltaico agroecologico» il sistema in cui «l'azienda agricola utilizzi le installazioni fotovoltaiche sia come investimenti produttivi, sia come strumenti di gestione territoriale finalizzati a massimizzare – e contestualmente rendere economicamente sostenibili – le funzioni che presidiano alla produzione di utilità pubbliche riconosciute (ad esempio dalla programmazione PAC) e benefici ecologici che avvantaggino la stessa conduzione agricola aziendale in ottica di miglioramento anche qualitativo delle sue produzioni (ad esempio l'impollinazione o la lotta a infestanti)» (p. 6).

fotovoltaici rialzati da terra contribuiscano al risparmio idrico e, in talune aree geografiche, offrano un riparo dagli eventi metereologici avversi³⁶. Tuttavia, occorre evidenziare come questi investimenti si rivelino molto complessi e onerosi, data la necessità di ricercare soluzioni progettuali e tecnologiche calibrate sulle specifiche condizioni climatiche, pedologiche, ambientali e colturali del sito in cui l'impianto deve essere realizzato³⁷. Senza contare che, sotto questo profilo, la possibilità di sviluppo di un "sistema agrovoltaiico sostenibile" nella specifica realtà italiana presenta degli ulteriori elementi di criticità, dovuti al fatto che, da un lato, il suolo rappresenta una risorsa scarsa, che soffre da decenni di un costante degrado e consumo³⁸ e, dall'altro, l'agricoltura è prevalentemente di piccole dimensioni, spesso collinare e diretta all'ottenimento di produzioni certificate per il loro legame col territorio di origine (DOP e IGP), quindi attente ad evitare il suo

³⁶ Si vedano, ad esempio, A. WESELEK – A. EHMANN – S. ZIKELI *et al.*, *Agrophotovoltaic systems: applications, challenges, and opportunities. A review, in Agronomy for Sustainable Development*, 2019, 39, p. 35 ss.; A. AGOSTINI – M. COLAUZZI – S. AMADUCCI, *Innovative agrivoltaic systems to produce sustainable energy: An economic and environmental assessment*, in *Applied Energy*, 2021, p. 281 ss.; R.A. GONOCRUZ – R. NAKAMURA – K. YOSHINO *et al.*, *Analysis of the Rice Yield under an Agrivoltaic System: A Case Study in Japan*, in *Environments*, 2021, 8, p. 65 ss. Si vedano, inoltre, il "Position report" a cura del gruppo di ricerca «star*agroenergy» dell'Università di Foggia, su «Il sistema "agrovoltaiico": una virtuosa integrazione multifunzionale in agricoltura, potenzialità realizzative nel settore ortofrutticolo ed applicazione esemplificativa alla coltivazione dell'asparago», del luglio 2020; gli esempi richiamati dal documento di LEGAMBIENTE, *Agrivoltaiico: le sfide per un'Italia agricola e solare*, cit., e, con riferimento a ricerche future, il recente protocollo d'intesa CREA-ENEL per l'agrovoltaiico (come da Rassegna stampa CREA del 2 luglio 2021).

³⁷ I sostenitori del sistema agrovoltaiico evidenziano come l'impianto fotovoltaico elevato da terra possa contribuire a migliorare l'attività agricola nella misura in cui protegge dagli agenti atmosferici (quindi anche da eventi estremi) e aumenta l'ombreggiamento, riducendo così il fabbisogno idrico e favorendo il recupero della fertilità del suolo. Per tenere conto di questa «sinergia» tra fotovoltaico e agricoltura occorre, però, trovare soluzioni progettuali «contestualizzate rispetto alle specifiche condizioni climatiche e colturali del sito». Così, Alessandra Scognamiglio, ricercatrice della Divisione fotovoltaico e smart devices di Enea e coordinatrice della task force AgrivoltaiicoSostenibile@ENEA, nell'intervista disponibile su *AgroNotizie*, 19 agosto 2021 (<https://agronotizie.imaginenetwork.com/bio-energie-rinnovabili/2021/08/19/l-agrivoltaiico-conviene-e-a-chi-ecco-le-risposte-a-tutti-i-dubbi/71137>). Merita segnalare, al riguardo, che stanno nascendo iniziative volte a supportare gli agricoltori nell'adozione delle scelte più adatte in relazione al tipo di impianto agrovoltaiico, come quella che ha recentemente portato alla pubblicazione di *SolarPower Europe, Agrisolar Best Practices Guidelines*, Version 1.0, 2021 (consultabile sul sito www.solarpowereurope.org).

³⁸ Vale la pena ricordare che, ad oggi, nonostante i diversi progetti di legge presentati sul consumo di suolo, non è ancora stata approvata una legge nazionale, che di certo avrebbe aiutato nello stabilire una gerarchia delle priorità nell'uso del territorio. La letteratura sul tema è ampia, ma, per una ricognizione delle diverse proposte di legge che si sono susseguite, anche se nell'ottica dell'esame del riutilizzo dell'edificato, v., di recente, P. CARPENTIERI, *Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni. La "rigenerazione urbana"*, in *federalismi.it*, 2020, fasc. 1, spec. par. 8 ss.

snaturarsi e degradarsi. È, dunque, comprensibile che nel nostro Paese si sia aperto un acceso dibattito intorno alla realizzazione degli impianti agrovoltaici sul territorio agricolo. Vale la pena richiamare, a titolo esemplificativo, i timori espressi recentemente da alcuni ricercatori del Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia (CREA) in merito al fatto che la realizzazione di impianti agrovoltaici contribuisca a determinare «la perdita di fertilità del suolo ed impatti sul paesaggio e sulle funzioni ecosistemiche svolte dal suolo stesso essenziali per la mitigazione climatica e per il raggiungimento degli obiettivi dell'UE da parte del settore»³⁹. L'impatto economico sul prezzo dei terreni agricoli che ne deriverebbe potrebbe, inoltre, creare un disincentivo all'accesso alla terra soprattutto per gli agricoltori più giovani o nelle aree più vocate, determinando disequilibri fra costi e opportunità di utilizzo della terra, a favore di usi del suolo alternativi a quello agricolo⁴⁰.

³⁹ Le parole virgolettate sono tratte da I. FALCONI, *La transizione ecologica e lo sviluppo sostenibile del suolo*, cit., la quale rileva, sotto il profilo ambientale, «la necessità di considerare, anche, gli impatti sulla biodiversità e sulla perdita di specie ad elevato pregio naturalistico determinati dalle collisioni tra le strutture e l'avifauna. Occorre, inoltre, valutare gli impatti derivanti dalla pulizia dei pannelli sulla matrice suolo o sulle colture sottostanti all'agrovoltaico». Più in generale, comunque, secondo la ricercatrice del CREA, è preoccupante il fatto che la scelta di promuovere l'agrovoltaico comporta una «sottovalutazione della funzione alimentare» del settore primario, con il conseguente «coinvolgimento massiccio dell'agricoltura nella produzione di risorse energetiche attraverso la destinazione del terreno agrario ad usi diversi». Esprime molta cautela nel giudicare i potenziali impatti sulla produzione agricola dell'agrovoltaico rispetto al fotovoltaico con moduli a terra, Alessandra Pesce, dirigente di ricerca del CREA, in una recente intervista ad una rivista di settore, dichiarando che occorre attendere l'esito degli studi che il CREA ha appena iniziato, in particolare, sull'incidenza dell'agrovoltaico sugli ordinamenti colturali e sulle implicazioni in termini di risparmio idrico, che si avvalgono dell'agricoltura digitale e di precisione (A. SPALLA, *Il fotovoltaico a terra è in competizione con la produzione Agricola*, in *Quotidiano Energia*, 30 aprile 2021). La riflessione sulla competizione nell'uso del suolo tra produzione alimentare e produzione di energie rinnovabili ha recentemente occupato molto la dottrina giusagricola italiana; ci limitiamo qui a richiamare i contributi di D'ADDEZIO, *Dinamiche competitive tra usi della terra destinati alla produzione di alimenti ed usi destinati alla produzione di energie rinnovabili*, in *Agricoltura e insicurezza alimentare, tra crisi della PAC e mercato globale*, Atti del Convegno IDAIC (Siena, 21-22 ottobre 2010), a cura di A. Germanò, E. Rook Basile, Giuffrè editore, Milano, 2011, p. 266 ss., e le relazioni pubblicate nel volume *Agricoltura e temperamento delle esigenze energetiche ed alimentari*, 2012, citato.

⁴⁰ Si veda, in tal senso, I. FALCONI, *La transizione ecologica e lo sviluppo sostenibile del suolo*, cit., da cui sono tratte le parole virgolettate. Timori sulla promozione dell'agrovoltaico sono espressi anche da Coldiretti (v., ad esempio, <https://veneto.coldiretti.it/news/fotovoltaico-si-allarga-il-fronte-del-no-ai-pannelli-solari-a-terra-coldiretti-e-confartigianato-vicenza-alleanza-per-la-difesa-del-territorio-agricolo>, 9 settembre 2021), mentre Confagricoltura ne evidenzia le opportunità per le imprese agricole (v. ad esempio, <https://www.confagricoltura.it/ita/area-stampa/comunicati/agricoltura-e-fotovoltaico-insieme-per-la-transizione-ecologica-ed-energetica>). Sulla valutazione positiva dell'agrovoltaico, sotto il pro-

Forti preoccupazioni in ordine al rischio di speculazioni da parte di multinazionali a danno dell'attività agricola, della tutela delle risorse naturali (*in primis*, il suolo) e del paesaggio sono state espresse anche dai rappresentanti degli enti territoriali italiani, che si trovano direttamente coinvolti nelle procedure abilitative relative alla installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili e, quindi, che insieme alle altre autorità competenti, sono chiamati al contenimento degli interessi pubblici rilevanti. Ad esempio, recentemente, nel corso dell'esame dello schema di decreto legislativo attuativo della RED II in sede di Conferenza Unificata, le Regioni, le Province autonome e gli enti locali hanno cercato di condizionare l'intesa sul provvedimento all'adozione di alcuni emendamenti, fra i quali anche quello che prevedeva l'introduzione di limiti massimi alla superficie agricola utilizzabile per la realizzazione degli impianti fotovoltaici con moduli a terra, compresi quelli agrovoltaici⁴¹. Tale emendamento non è stato accolto nello schema definitivo del decreto legislativo; tuttavia, a fronte di un parere favorevole all'intesa da parte della Conferenza unificata, il Ministro della transizione ecologica si è impegnato ad aprire un tavolo di confronto proprio sul tema dell'agrovoltaico⁴².

3. La disciplina italiana in materia di localizzazione ed esercizio di impianti alimentati da fonti rinnovabili per la produzione di energia elettrica è molto complessa ed è incentrata sull'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, di recepimento della normativa europea in materia di promozione di energia da fonti rinnovabili, e sulle successive Linee guida ministeriali

filo ambientale ed economico, espressa da Legambiente, si è già detto *supra*, *sub* nota 36. Per una ricognizione delle posizioni dei vari attori e degli ostacoli autorizzativi alla diffusione del fotovoltaico con moduli a terra in molte Regioni italiane, si veda M. VIGANÒ, *Agrovoltaico Una sinergia dai molteplici benefici*, in *Solare B2B*, gennaio-febbraio 2021, p. 44 ss.

⁴¹ Si tratta dell'emendamento all'art. 20 "Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili" dello schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2018/2001/UE, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, che così recitava: «gli impianti agrovoltaici e gli impianti solari fotovoltaici possono essere collocati a terra su aree con destinazione agricola da parte dello stesso imprenditore agricolo che abbia la disponibilità del suolo e la titolarità dell'impianto in una percentuale non superiore al 5% della superficie agricola utilizzata». Per un approfondimento della vicenda, si vedano il *report* e il verbale della Conferenza unificata del 7 ottobre 2021, reperibile sul sito <https://www.statoregioni.it/it/conferenza-unificata/sedute-2021/seduta-del-07102021/verbale-della-seduta-del-7102021>.

⁴² L'intesa sullo schema di decreto legislativo citato è stata sancita nella seduta della Conferenza unificata del 13 ottobre 2021. Il *report* e il verbale della seduta sono reperibili al sito <https://www.statoregioni.it/it/conferenza-unificata/sedute-2021/seduta-del-13102021/report>.

per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili (del 10 settembre 2010)⁴³. Secondo l'orientamento consolidato della Corte costituzionale, essa è ispirata al principio della massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile⁴⁴, in base al quale vi è una «generale utilizzabilità di tutti i terreni per l'inserimento di tali impianti», comprese le zone classificate agricole dai piani urbanistici⁴⁵. Come unico «criterio residuale», l'art. 12,

⁴³ Secondo un orientamento consolidato della Corte costituzionale, l'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 esprime un principio fondamentale della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia», di competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni (si veda, *ex pluris*, le sentenze della Corte cost. 6 novembre 2009, n. 282, in *Riv. giur. amb.*, 2010, p. 333 ss. con nota di SANTORO, e 15 giugno 2011, n. 192, in *Giur. cost.*, 2011, p. 2481 ss.). Si ricorda, peraltro, che la Corte costituzionale, con sentenza 21 ottobre 2011, n. 275, ha riconosciuto che le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, in quanto titolari di potestà legislativa primaria in materia di tutela del paesaggio, non sono tenute al rispetto delle disposizioni regolamentari e di dettaglio, contenute nei punti 1.2, 17.1 e nell'allegato 3 delle citate linee guida. Ciò non toglie che tali Regioni e Province rimangano vincolate all'osservanza dei principi fondamentali dettati dal legislatore statale in materia di energia (così, ad esempio, Corte cost. 6 maggio 2010, n. 168). Sul tema la letteratura è molto ampia, ci si limita qui a richiamare due volumi interamente dedicati al tema: L. CUOCOLO, *Le energie rinnovabili tra Stato e Regioni. Un equilibrio instabile tra mercato, autonomia e ambiente*, Giuffrè, Milano, 2011, e M. T. RIZZO, *La materia «energia» e la competenza legislativa Stato-Regioni*, ESI, Napoli, 2013. Si segnala, inoltre, che il testo delle pronunce citate nel presente lavoro è sempre reperibile sul portale della Corte costituzionale <https://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do>.

⁴⁴ Proprio sulla base del principio della massima diffusione delle fonti rinnovabili, la Corte costituzionale ha censurato molte normative regionali, in quanto ritenute un ostacolo alla sua realizzazione. Per una critica a tale orientamento, si veda, di recente, V., BURATTI, *Il principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili e l'illegittimità di divieti assoluti nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. giur. amb.*, 2019, n. 3, p. 635 ss., la quale sostiene che il principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili non sia riconducibile al legislatore né europeo né nazionale, ma «sia di natura giurisprudenziale» e rappresenti «lo strumento attraverso cui la Corte [costituzionale italiana] garantisce l'accentramento delle decisioni in materia di energia rinnovabile in capo allo Stato (...)» (p. 649). Sulla necessità di operare un ridimensionamento del principio della priorità della diffusione dell'energia rinnovabile, si veda G. STRAMBI, *Il bilanciamento degli interessi pubblici nella localizzazione degli impianti di energia rinnovabile è sempre possibile? Il caso delle aree naturali protette*, in *I diritti della terra e del mercato agroalimentare*, Liber Amicorum Alberto Germanò, tomo I, 2016, p. 443 ss., laddove esamina la sentenza della Corte di giustizia del 21 luglio 2011, causa C-2/10, con cui è stata dichiarata legittima «una misura (...) che si limita a vietare l'installazione di nuovi aerogeneratori non finalizzati all'autoconsumo nei siti appartenenti alla rete Natura 2000», e che «non può, per la sua portata limitata, mettere in pericolo l'obiettivo dell'Unione consistente nello sviluppo di energie nuove e rinnovabili» (punto 57). Il ragionamento della Corte, richiamato dall'A., si basa sull'art. 194.1 TFUE, il quale prevede che la politica energetica dell'Unione debba tenere conto dell'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente (punto 56).

⁴⁵ Come chiarito dalla giurisprudenza, il comma 7° dell'art. 12, d.lgs. n. 387 del 2003, prevede una norma a carattere derogatorio della disciplina urbanistica per consentire in via eccezionale, dietro impulso della normativa europea, «la costruzione in zona agricola di impianti che per loro natura sarebbero incompatibili con quest'ultima» (Cons. Stato, Sez. V, 26 settembre 2013, n. 4755).

comma 10°, del d.lgs. n. 387 del 2003 prevede che le Regioni possano individuare aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti, in considerazione «della tutela di altri interessi costituzionalmente protetti nell'ambito delle materie di competenza delle Regioni stesse»⁴⁶. Nel recepire le indicazioni dell'Unione europea sulla promozione della produzione di energia da fonti rinnovabili, il Governo italiano ha, infatti, cercato di limitare o, quanto meno, circoscrivere le situazioni in cui le Regioni possono escludere la realizzazione degli impianti sul territorio regionale, consentendo loro di individuare, nell'ambito dello strumento di programmazione energetica, aree ritenute non idonee alla localizzazione di ben determinate tipologie di impianti, in virtù delle specifiche caratteristiche e vocazioni della porzione di territorio interessato. In particolare, nell'ambito delle Linee guida ministeriali sopra citate, sono stati dettati criteri specifici per l'individuazione delle «aree non idonee» da parte delle Regioni⁴⁷, i quali richiamano innanzitutto la necessità che tale azione sia basata esclusivamente su «criteri tecnici oggettivi», legati ad aspetti di tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio artistico-culturale, connessi alle caratteristiche intrinseche del territorio e del sito. È previsto, inoltre, che l'individuazione delle «aree non idonee» non possa riguardare porzioni significative del territorio o zone genericamente soggette a tutela né tanto meno tutte le zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici⁴⁸, e

⁴⁶ Le parole virgolettate sono tratte dal punto 4.5 della sentenza della Corte cost. 11 ottobre 2012, n. 224, su cui si veda, *infra*, *sub* nota 53.

⁴⁷ Si veda il comma 10° dell'art. 12, del d.lgs. n. 387 del 2003. In particolare, il par. 17.1 delle Linee guida ministeriali prevede che «L'individuazione della non idoneità dell'area è operata dalle Regioni attraverso un'apposita istruttoria avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale che identificano obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, i quali determinerebbero, pertanto, una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione. Gli esiti dell'istruttoria, da richiamare nell'atto di cui al punto 17.2, dovranno contenere, in relazione a ciascuna area individuata come non idonea in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, la descrizione delle incompatibilità riscontrate con gli obiettivi di protezione individuati nelle disposizioni esaminate».

⁴⁸ I criteri per l'individuazione delle aree non idonee, di cui al par. 17 delle Linee guida ministeriali, sono elencati nell'Allegato 3 alle Linee guida: «a) l'individuazione delle aree non idonee deve essere basata esclusivamente su criteri tecnici oggettivi legati ad aspetti di tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio artistico-culturale, connessi alle caratteristiche intrinseche del territorio e del sito; b) l'individuazione delle aree e dei siti non idonei deve essere differenziata con specifico riguardo alle diverse fonti rinnovabili e alle diverse taglie di impianto; c) ai sensi dell'articolo 12, comma 7, le zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici non possono essere genericamente considerate aree e siti non idonei; d) l'individuazione delle aree e dei siti non idonei non può riguardare porzioni significative

debba avere come oggetto «le aree particolarmente sensibili e/o vulnerabili alle trasformazioni territoriali o del paesaggio», ricadenti all'interno di una serie di zone tassativamente elencate nell'Allegato 3 alle Linee guida, «in coerenza con gli strumenti di tutela e gestione previsti dalle normative vigenti e tenendo conto delle potenzialità di sviluppo delle diverse tipologie di impianti». Tra queste zone figurano le aree agricole interessate da produzioni agroalimentari di qualità (produzioni biologiche, produzioni DOP, IGP, STG, e produzioni tradizionali) e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale⁴⁹. Dunque, la mera presenza di un'at-

del territorio o zone genericamente soggette a tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, né tradursi nell'identificazione di fasce di rispetto di dimensioni non giustificate da specifiche e motivate esigenze di tutela. La tutela di tali interessi è infatti salvaguardata dalle norme statali e regionali in vigore ed affidate, nei casi previsti, alle amministrazioni centrali e periferiche, alle Regioni, agli enti locali ed alle autonomie funzionali all'uopo preposte, che sono tenute a garantirla all'interno del procedimento unico e della procedura di Valutazione dell'Impatto Ambientale nei casi previsti. L'individuazione delle aree e dei siti non idonei non deve, dunque, configurarsi come divieto preliminare, ma come atto di accelerazione e semplificazione dell'*iter* di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio, anche in termini di opportunità localizzative offerte dalle specifiche caratteristiche e vocazioni del territorio; e) nell'individuazione delle aree e dei siti non idonei le Regioni potranno tenere conto sia di elevate concentrazioni di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili nella medesima area vasta prescelta per la localizzazione, sia delle interazioni con altri progetti, piani e programmi posti in essere o in progetto nell'ambito della medesima area; f) in riferimento agli impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, le Regioni, con le modalità di cui al par. 17, possono procedere ad indicare come aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti le aree particolarmente sensibili e/o vulnerabili alle trasformazioni territoriali o del paesaggio, ricadenti all'interno di quelle di seguito elencate, in coerenza con gli strumenti di tutela e gestione previsti dalle normative vigenti e tenendo conto delle potenzialità di sviluppo delle diverse tipologie di impianti (...)» (per il prosieguo della lett. f) v. *infra*, sub nota 49). Sulle Linee guida, si veda G. STRAMBI, *Il regime delle autorizzazioni per gli impianti di energia elettrica alimentati con biomasse agricole e forestali*, in *L'impresa agroenergetica*, cit., cap. IV. Per una critica dell'interpretazione restrittiva che la giurisprudenza costituzionale ha dato del comma 10°, art. 12, d.lgs. n. 387 del 2003, e in generale delle Linee guida ministeriali del 2010, in quanto porta a sacrificare le esigenze del settore agricolo non menzionate espressamente, si veda S. BOLOGNINI, *L'ubicazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili in zona agricola e il necesse est della Corte costituzionale, fra reticenze e ipocrisie*, nota a sent. Corte cost. 11 giugno 2014, n. 166, in *Riv. dir. agr.*, 2014, II, p. 176 ss.

⁴⁹ Le altre aree elencate nell'Allegato 3 alle Linee guida ministeriali sono: i siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO, le aree ed i beni di notevole interesse culturale di cui alla Parte Seconda del d.lgs. n. 42 del 2004, nonché gli immobili e le aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136 dello stesso decreto legislativo; le zone all'interno di conî visuali la cui immagine è storicizzata e identifica i luoghi anche in termini di notorietà internazionale di attrattività turistica; le zone situate in prossimità di parchi archeologici e nelle aree contermini ad emergenze di particolare interesse culturale, storico e/o religioso; le aree naturali protette ai diversi livelli (nazionale, regionale, locale); le zone umide di importanza internazionale designate ai sensi della Convenzione di Ramsar; le aree incluse nella Rete Natura 2000 (ai sensi della direttiva Habitat e della direttiva Uccelli); le Important

tività produttiva destinata al mercato agroalimentare non è un requisito sufficiente perché l'area possa essere considerata dalla Regione non idonea all'installazione di specifici impianti alimentati a fonti rinnovabili, e neppure lo è la presenza di produzioni di qualità o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale; è necessario, infatti, che, sulla base di criteri tecnici oggettivi, siano riscontrate nell'area particolari fragilità tali da richiedere l'apposizione di limiti agli usi e alle trasformazioni del suolo o del paesaggio. In altre parole, gli interessi facenti capo all'agricoltura non assumono rilievo autonomo in questo contesto, ma solo in abbinamento a quelli (prevalenti) paesaggistici e ambientali⁵⁰. Resta fermo il fatto, peraltro, che l'individuazione delle "aree non idonee" da parte delle Regioni non deve «configurarsi come divieto preliminare, ma come atto di accelerazione e semplificazione dell'*iter* di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio» degli impianti, che pertanto deve mirare ad offrire agli operatori «un quadro certo e chiaro di riferimento e orientamento per la localizzazione dei progetti»⁵¹.

Bird Areas (IBA); le aree non comprese in quelle di cui ai punti precedenti ma che svolgono funzioni determinanti per la conservazione della biodiversità (es. fasce di rispetto o aree contigue delle aree naturali protette; aree di riproduzione, alimentazione e transito di specie faunistiche protette; aree in cui è accertata la presenza di specie animali e vegetali soggette a tutela da convenzioni internazionali e da normative eurounionali; le aree caratterizzate da situazioni di dissesto e/o rischio idrogeologico perimetrate nei Piani di assetto idrogeologico (PAI) adottati dalle competenti Autorità di bacino ai sensi del d.l. n. 180/98 e s.m.i.; le zone individuate ai sensi dell'art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004 valutando la sussistenza di particolari caratteristiche che le rendano incompatibili con la realizzazione degli impianti.

⁵⁰ Si vedano, in tal senso, G. STRAMBI, *Il regime delle autorizzazioni per gli impianti di energia elettrica alimentati con biomasse agricole e forestali*, cit., p. 80 ss., e S. BOLOGNINI, *L'ubicazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili in zona agricola e il necesse est della Corte costituzionale, fra reticenze e ipocrisie*, cit., spec. p. 78 ss.

⁵¹ Le parole virgolettate sono tratte da vari punti dell'Allegato 3 alle Linee guida citate. In proposito, la giurisprudenza amministrativa ha osservato che si tratta «non di impedimento assoluto, ma di valutazione di 'primo livello'», la quale impone poi di verificare «in concreto, caso per caso, se l'impianto così come effettivamente progettato, considerati i vincoli insistenti sull'area, possa essere realizzabile, non determinando una reale compromissione dei valori tutelati dalle norme di protezione (dirette) del sito, nonché di quelle contermini». Così, TAR Sardegna, Sez. II, 8 luglio 2020, n. 573, e, in senso analogo, Consiglio di Stato, Sez. IV, 8 aprile 2021, n. 2848. Entrambe queste pronunce sono state recentemente richiamate dalla Corte costituzionale nella sentenza del 30 luglio 2021, n. 177, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1°, della legge della Regione Toscana 7 giugno 2020, n. 82, "Disposizioni relative alle linee guida regionali in materia di economia circolare e all'installazione degli impianti fotovoltaici a terra. Modifiche alla legge reg. n. 34/2020 e alla legge reg. n. 11/2011", in quanto introduce un divieto generale non previsto dalla legislazione statale. In particolare, la Corte sostiene che la «disposizione regionale impone un limite associato alla potenza (8.000 chilowatt elettrici) dell'impianto fotovoltaico, quando, invece, in base alle Linee guida, spetta all'atto di pianificazione escludere l'installazione in determinate aree di impianti, in relazione alla loro specifica tipologia o alle loro dimensioni». Le Regioni

Ebbene, la maggior parte delle Regioni italiane che si sono avvalse della facoltà di individuare aree non idonee alla installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili conformemente alle linee guida ministeriali, lo ha fatto con riferimento agli impianti fotovoltaici e, di esse, nove hanno previsto aree non idonee per gli impianti con moduli a terra⁵², a dimostrazione della particolare preoccupazione nei confronti di questa specifica tecnologia. Al contempo, fino ad oggi ogni tentativo delle Regioni di individuare aree idonee alla localizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili è stato censurato, in quanto considerato espressione del principio opposto a quello della massima diffusione delle energie rinnovabili (fissato dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003), sulla base della considerazione che tale scelta potrebbe implicitamente portare a ritenere che tutto il territorio regionale sia escluso dalla possibilità di realizzare tali tipologie di impianti con la sola eccezione delle aree espressamente dichiarate idonee a tale scopo⁵³.

Sennonché, di fronte all'obiettivo della decarbonizzazione e alla necessità di dare nuovo impulso alla diffusione degli impianti alimentati da fonti

non possono, infatti, «imporre in via legislativa vincoli generali non previsti dalla disciplina statale. Una normativa regionale, che non rispetti la riserva di procedimento amministrativo e, dunque, non consenta di operare un bilanciamento in concreto degli interessi, strettamente aderente alla specificità dei luoghi, impedisce la migliore valorizzazione di tutti gli interessi pubblici implicati e, di riflesso, viola il principio, conforme alla normativa dell'Unione europea della massima diffusione degli impianti rinnovabili» (punto 3.3. in Diritto).

⁵² Per una fotografia della situazione al 31 dicembre 2020, si veda il Rapporto GSE “Regolazione regionale della generazione elettrica da fonti rinnovabili”, 2021, Tabella 13, da cui risulta che zone non idonee sono state individuate per il fotovoltaico e l'eolico in circa due terzi delle Regioni italiane; nove sono le Regioni che le hanno definite per gli impianti a biomassa e biogas; sei quelle che le hanno definite per l'idroelettrico e tre per il geotermico. «Sono solo 4 le Regioni a Statuto ordinario che non hanno definito zone non idonee per nessun tipo di impianto (Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Lazio e Campania) e sono 3 le Regioni che le hanno individuate per tutti i tipi di impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili (Basilicata, Molise ed Umbria)» (*ivi*, p. 53). Il quadro, peraltro, è in evoluzione.

⁵³ Si veda, in tal senso, la sentenza della Corte cost. 11 ottobre 2012, n. 224, citata, con cui è stata dichiarata illegittima la norma della Regione Sardegna che individuava le aree idonee alla realizzazione di impianti eolici. In particolare, al punto 4.5, la Corte parla di «rovesciamento» del principio generale contenuto nell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, non rientrante nella competenza della Regione Sardegna, la quale «dichiarava come idonee agli impianti eolici solo le aree industriali, retroindustriali e limitrofe o già compromesse dal punto di vista ambientale, vietando di fatto le altre aree. Osta a tale rovesciamento metodologico anche la considerazione che l'inserimento di eccezioni al principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili dovrebbe essere sorretta da adeguate e concrete ragioni di tutela paesaggistica, mentre la generale esclusione di tutto il territorio – tranne le aree tassativamente indicate – esime dalla individuazione della *ratio* che presiede alla dichiarazione di idoneità di specifiche tipologie di aree» (si veda, in senso conforme, anche Corte cost. 16 luglio 2014, n. 199).

rinnovabili di media e grande dimensione, specialmente di fonte eolica e fotovoltaica⁵⁴, l'ipotesi di consentire l'individuazione di "aree idonee", cioè di aree a vocazione energetica, è recentemente apparsa come una soluzione percorribile e dall'esito vantaggioso. Del resto, la maggior parte delle Regioni ha ormai colto l'opportunità di individuare "aree non idonee" per specifiche tipologie di impianti e, al contempo, molti siti si stanno progressivamente saturando⁵⁵, quindi i tempi sembrano maturi per consentire il passaggio al diverso paradigma delle "aree idonee" nell'ottica non del rovesciamento dei principi esistenti nella legislazione energetica, bensì dello snellimento delle procedure di autorizzazione degli interventi.

Così, nell'ambito dell'art. 5 della legge di delegazione europea 2019-2020⁵⁶, recante i "Principi e criteri direttivi per l'attuazione della direttiva (UE) 2018/2001, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili", il Governo è stato delegato a predisporre una disciplina per l'individuazione delle superfici e delle "aree idonee" e "non idonee" per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili, «nel rispetto delle esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, delle aree agricole e forestali, della qualità dell'aria e dei corpi idrici», e «privilegiando l'utilizzo di superfici di strutture edificate, quali capannoni industriali e parcheggi, e aree non utilizzabili per altri scopi»⁵⁷. In particolare, la nuova disciplina delle aree

⁵⁴ Cfr., *supra*, il par. 1.

⁵⁵ Si veda, in tal senso, la SEN 2017, cit., p. 89, laddove si parla anche di «sperimentazione» della possibilità di individuare aree idonee alla realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili: «Si tratta di una strada che potrà rendere il processo autorizzativo più fluido e coinvolgere maggiormente i territori rinnovabili sin dalla fase di progettazione degli interventi». In seguito, il PNIEC, cit., pp. 13 e 23, ha previsto, come misura per raggiungere i target in materia di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, l'emanazione di una normativa sulla concertazione con gli enti territoriali per l'individuazione di aree idonee. In tal senso, più recentemente, si veda il PNRR, cit., p. 130, laddove, per rendere efficaci le misure dirette ad incrementare la quota di energia prodotta da fonti di energia rinnovabile, ritiene che sia «fondamentale» l'attuazione di una serie di riforme, tra cui quella relativa al quadro giuridico delle procedure amministrative per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili. In particolare, per quanto qui interessa esaminare, il documento prevede che tale riforma debba essere orientata nel senso della semplificazione; omogeneizzazione delle procedure su tutto il territorio nazionale e condivisione a livello regionale «di un piano di identificazione e sviluppo di aree adatte a fonti rinnovabili».

⁵⁶ Legge 22 aprile 2021, n. 53, "Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2019-2020" (*Gazz. uff.* del 23 aprile 2021, n. 97).

⁵⁷ Art. 5, comma 1°, lett. a, della legge n. 53 del 2021, cit. La disposizione prosegue così: «compatibilmente con le caratteristiche e le disponibilità delle risorse rinnovabili, delle infrastrutture di rete e della domanda elettrica, nonché tenendo in considerazione la dislocazione della domanda, gli eventuali vincoli di rete e il potenziale di sviluppo della rete stessa». La disciplina sulla individuazione delle aree idonee e non idonee dovrà essere adottata previa

idonee dovrà realizzare una semplificazione e una riduzione dei termini delle procedure autorizzative per la costruzione e l'esercizio degli impianti. Entro sei mesi dall'emanazione di specifici criteri adottati dai Ministeri competenti d'intesa con la Conferenza unificata, le Regioni e le Province autonome dovranno, poi, completare la fase di programmazione dell'individuazione delle aree idonee, rispettando i principi della minimizzazione degli impatti sull'ambiente, sul territorio e sul paesaggio⁵⁸.

Ebbene, la lettura dello schema di decreto legislativo approvato dalla Conferenza unificata⁵⁹ consente di constatare il pieno recepimento dei criteri e degli indirizzi della legge delega negli artt. 20 e 22, attraverso il rinvio all'emanazione di uno o più decreti ministeriali per la definizione di principi e criteri omogenei per l'individuazione delle aree idonee all'installazione della potenza eolica e fotovoltaica indicata nel PNIEC⁶⁰.

Pur non essendo questa la sede per un approfondimento del testo del provvedimento, peraltro non ancora definitivo e in attesa di pubblicazione, è comunque utile svolgere alcune brevi osservazioni sulla questione che qui ci occupa. Innanzitutto, nell'ottica di accelerare le procedure amministrative, i termini delle procedure di autorizzazione per impianti in aree idonee sono ridotti a un terzo⁶¹. Inoltre, merita evidenziare come le esigenze

intesa con la Conferenza unificata ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, su proposta del Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo (così recita l'*incipit* della lett. *a*, cit.). In particolare, essa dovrà definire criteri per l'individuazione di aree idonee per impianti «aventi una potenza complessiva almeno pari a quella individuata come necessaria dal PNIEC per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili»; a tal fine, dovrà recare «criteri per la ripartizione fra Regioni e Province autonome» e prevedere «misure di salvaguardia delle iniziative di sviluppo in corso che risultino coerenti con i criteri di localizzazione degli impianti preesistenti» (art. 5, comma 1°, lett. *a*, n. 1), legge n. 53 del 2021, cit.).

⁵⁸ Si veda, in tal senso, l'art. 5, comma 1°, lett. *a*, n. 2), legge n. 53 del 2021, citata, laddove si precisa che, in caso di mancata adozione del provvedimento regionale, è previsto il ricorso al potere sostitutivo dello Stato.

⁵⁹ Si tratta della seduta della Conferenza unificata del 13 ottobre 2021, su cui si veda, *supra*, *sub* nota 42.

⁶⁰ In particolare, il comma 4° dell'art. 1 dello schema di decreto legislativo citato prevede che le Regioni individuino le «aree idonee» con legge, quindi attraverso un atto normativo e non di tipo programmatico o pianificatorio, come invece è previsto dalle Linee guida ministeriali del 2010 per l'individuazione delle «aree non idonee». Merita segnalare, inoltre, che l'art. 2, comma 1°, lett. *ggg*) dello schema di decreto, definisce «area idonea» l'«area con un elevato potenziale atto a ospitare l'installazione di impianti di produzione elettrica da fonte rinnovabile, anche all'eventuale ricorrere di determinate condizioni tecnico-localizzative».

⁶¹ Art. 22, comma 1°, lett. *b*). La lett. *a*) prevede che «nei procedimenti di autorizzazione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili su aree idonee, l'autorità competente in materia paesaggistica si esprime con parere obbligatorio non

di tutela del settore agricolo e forestale siano richiamate fra i parametri di cui tenere conto nella disciplina delle aree idonee senza introdurre ulteriori specificazioni (ad esempio attraverso il riferimento alla sola agricoltura di pregio), collocandole, quindi, in una posizione di parità rispetto alle altre esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, della qualità dell'aria e dei corpi idrici⁶². È, altresì, interessante notare che i criteri che dovranno essere dettati a livello ministeriale per l'individuazione delle aree idonee all'installazione di impianti eolici e fotovoltaici dovranno riguardare non solo le modalità di minimizzare l'impatto ambientale di tali impianti, ma anche «la massima porzione di suolo occupabile dai suddetti impianti per unità di superficie»⁶³. Onde evitare, poi, che si verifichi quella condotta delle Regioni già stigmatizzata dalla Corte costituzionale, in quanto contraria ai principi di cui all'art. 12 d.lgs n. 387 del 2003, lo schema di decreto prevede una norma che vieta di dichiarare non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile le aree non incluse tra quelle idonee, in ragione della sola mancata inclusione nel novero delle aree idonee⁶⁴. Infine, vale la pena di menzionare il divieto, previsto per le Regioni, di introdurre moratorie o sospensioni dei termini dei procedimenti di autorizzazione nelle more dell'individuazione delle aree idonee⁶⁵. Occorre

vincolante. Decorso inutilmente il termine per l'espressione del parere non vincolante, l'amministrazione competente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione».

⁶² Così, il comma 3° dell'art. 20 dello schema di decreto legislativo, cit., il quale prevede che, nella disciplina delle aree idonee, venga privilegiato «l'utilizzo di strutture edificate, quali capannoni industriali, e verificando l'idoneità di aree non utilizzabili per altri scopi, ivi incluse le superfici agricole non utilizzabili, compatibilmente con le caratteristiche e le disponibilità delle risorse rinnovabili, delle strutture di rete e della domanda elettrica (...)». Nell'individuare le aree idonee (e nello svolgimento dell'attività di monitoraggio ad essa connessa), l'art. 21 dello schema di decreto legislativo prevede che le Regioni e le Province autonome si possano avvalere di un «servizio di supporto» rappresentato dalla realizzazione, presso il Gestore servizi elettrici (GSE), di una piattaforma digitale. Ai sensi dell'art. 21 dello schema di decreto citato, il funzionamento della «Piattaforma digitale per le aree idonee» sarà regolamentato da un decreto del Ministero della transizione ecologica, da emanarsi entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, previa intesa in sede di Conferenza unificata.

⁶³ Art. 20, comma 1°, dello schema di decreto legislativo, citato. Vale la pena notare che il criterio della «massima porzione di suolo occupabile dai suddetti impianti per unità di superficie, nonché degli impianti a fonti rinnovabili di produzione di energia elettrica già installati e le superfici tecnicamente disponibili» non è previsto nell'art. 5 della legge delega, dove invece si richiama il criterio della minimizzazione dell'impatto ambientale.

⁶⁴ Si veda, in tal senso, il comma 7°, dell'art. 20, dello schema di decreto legislativo, citato.

⁶⁵ Si veda, in tal senso, il comma 6° dell'art. 20, dello schema di decreto legislativo, citato. Si tratta di una norma che evidentemente è stata elaborata alla luce dell'esperienza delle moratorie più o meno esplicite adottate da leggi regionali nelle more delle attuazioni delle

tenere presente, infatti, che durante la lunga gestazione dello schema di decreto, le Regioni hanno manifestato più volte al Governo i forti timori in ordine alla diffusione incontrollata degli impianti fotovoltaici e, in alcuni casi, si sono già mosse nella direzione che il decreto mira a vietare. È il caso, ad esempio, della Regione Lazio, che, con legge 11 agosto 2021, n. 14, “Disposizioni collegate alla legge di Stabilità regionale 2021 e modifiche di leggi regionali”, ha mostrato un atteggiamento di estrema cautela, introducendo innanzitutto una sospensione di otto mesi sulle nuove richieste di autorizzazione per impianti di fotovoltaico posizionato a terra di grandi dimensioni (oltre che per quelli eolici) nelle zone per le quali il relativo impatto sul sistema di paesaggio è indicato dal Piano territoriale paesistico regionale come «non compatibile», in quanto trattasi di aree di pregio e vincolate⁶⁶. Tuttavia, è interessante notare come la sospensione non riguardi le autorizzazioni di impianti agrovoltai «che adottino soluzioni integrative innovative in modo da non compromettere la continuità delle attività di coltivazione agricola e pastorale e purché realizzati con sistemi di monitoraggio»⁶⁷, vale a dire impianti che presentino i medesimi requisiti individuati dal decreto legge del luglio 2021 sulla *Governance* del PNRR, in materia di accesso ai benefici statali e che, pertanto, sono considerati sostenibili. La legge della Regione Lazio, inoltre, ha previsto la costituzione di un Gruppo tecnico interdisciplinare per l'individuazione delle aree idonee e non idonee FER, secondo modalità e compiti specificatamente indicati, fra i quali si segnala quello di «valorizzare e promuovere le innovazioni tecnologiche in partico-

linee guida ministeriali sul procedimento di autorizzazione (ai sensi dell'art. 12, d.lgs. n. 387 del 2003), sistematicamente censurate dalla Corte costituzionale. Sul tema, la letteratura è ampia; si veda, ad esempio, F. DI DIO, *Eolico e Regioni: illegittime normative e procedure regionali in assenza di linee guida statali sulla localizzazione degli impianti da fonti rinnovabili*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, p. 926 ss. e G. PIZZANELLI, *Gli impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili: organizzazione e procedimenti alla luce del principio di integrazione*, in *Il prima energia integrazione di interessi e competenze*, a cura di C. Buzzacchi, 2009, p. 85 ss.

⁶⁶ Si veda, in tal senso, l'art. 75, rubricato “Modifiche alla legge regionale 16 dicembre 2011, n. 16 ‘Norme in materia ambientale e di fonti rinnovabili’ e successive modifiche”, della legge della Regione Lazio 11 agosto 2021, n. 14, “Disposizioni collegate alla legge di Stabilità regionale 2021 e modifiche di leggi regionali”.

⁶⁷ Così, il comma 5-*quinquies* dell'art. 3 della legge reg. Lazio n. 16 del 2011, introdotto dall'art. 75, comma 1°, lett. *b*, della legge reg. Lazio n. 14 del 2021, citata, il quale prosegue specificando che i sistemi di monitoraggio devono consentire «di verificare, anche con l'applicazione di strumenti di agricoltura digitale e di precisione, l'impatto sulle colture, il risparmio idrico, la produttività agricola per le diverse tipologie di colture e la continuità delle attività delle aziende agricole interessate». Ne consegue che la sospensione delle autorizzazioni può applicarsi anche all'agrovoltai, inteso come modalità duale di uso del suolo (per l'attività agricola ed energetica), nella misura in cui gli impianti non siano realizzati (e monitorati) secondo le indicazioni prescritte dalla legge regionale.

lare dell'agro-voltaico per una efficace integrazione di produzione agricola ed energetica, nonché i progetti che prevedono l'utilizzo di aree già degradate da attività antropiche, tra cui le superfici di aree industriali ed artigianali dismesse, le aree assoggettate a bonifica, le cave, le discariche, i siti contaminati, o comunque il ricorso a criteri progettuali volti ad ottenere il minor consumo possibile del territorio, sfruttando al meglio le risorse energetiche disponibili»⁶⁸. Ma soprattutto merita segnalare un ulteriore criterio a cui il Comitato è chiamato ad attenersi, poiché è espressione della volontà di arginare la diffusione di impianti di produzione di energia fotovoltaica e, di contro, di tutelare sia lo svolgimento dell'attività agricola sia il suolo agricolo: per gli impianti fotovoltaici collocati a terra insistenti in aree agricole, la disponibilità di superficie del fondo deve essere «pari a tre volte la superficie dell'impianto, inteso quale proiezione sul piano orizzontale dei pannelli, in modo da non compromettere la continuità delle attività di coltivazione agricola»⁶⁹.

Prescindendo da ogni considerazione sui profili di legittimità delle norme regionali appena sintetizzate⁷⁰, si è inteso qui richiamare il comportamento della Regione Lazio, in quanto esemplificativo della tendenza generalizzata delle Regioni a farsi portatrici di interessi altri rispetto a quello energetico-climatico perseguito dalle norme statali, i quali sono espressione di esigenze strettamente legate al territorio che sono chiamate a governa-

⁶⁸ Così, l'art. 3.1.1 della legge reg. Lazio n. 16 del 2011, cit., introdotto dall'art. 75, comma 1°, lett. c, legge reg. Lazio n. 14 del 2021, citata.

⁶⁹ Così, l'art. 3.1.1, comma 2, lett. a, n. 4, della legge reg. Lazio n. 16 del 2011, introdotto dall'art. 75, comma 1°, lett. c, legge reg. Lazio n. 14 del 2021, citata. Fra i criteri con cui il Gruppo tecnico interdisciplinare deve supportare i Comuni per la corretta localizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, menzionati nel nuovo art. 3.1.1 della legge reg. Lazio n. 16 del 2021, merita richiamare anche quelli relativi alla «localizzazione di area idonea primaria nei territori già degradati a causa di attività antropiche e della presenza di siti industriali, cave, discariche o altri siti contaminati ai sensi della Parte quarta, Titolo V, del d.lgs. n. 152/2006» e alla «localizzazione di area idonea secondaria nei territori classificati dal PTPR come «Paesaggio agrario di continuità», ossia caratterizzati dall'uso agricolo ma parzialmente compromessi da fenomeni di urbanizzazione diffusa o da usi diversi da quello agricolo» (nn. 5 e 6).

⁷⁰ Il 7 ottobre 2021 Consiglio dei Ministri ha impugnato di fronte alla Corte costituzionale le norme dell'art. 75 della legge della Regione Lazio n. 14 del 2021 che introducono la moratoria delle autorizzazioni e quelle che prevedono il sostegno ai Comuni nello svolgimento delle attività di individuazione delle aree non idonee, fornendo adeguato supporto tecnico normativo tramite il gruppo tecnico interdisciplinare, per violazione degli artt. 41, 97, 117, comma 1°, comma 2°, lett. e) e lett. s) e comma 3°, della Costituzione. Si tratta del Ricorso n. 64/2021, reperibile sulla pagina del sito della Corte costituzionale dedicata al registro dei ricorsi pendenti (https://www.cortecostituzionale.it/ricorsi.do?operazione=ricerca_avanzata); sui motivi del ricorso, si veda <http://www.affariregionali.gov.it/banche-dati/dettaglioleggere-gionale/?id=15931>.

re e su cui valutano l'impatto delle iniziative economiche nel medio-lungo periodo. In quest'ottica, l'agrovoltaico che presenti e soddisfi i requisiti richiesti per beneficiare di risorse statali sembra poter garantire *a priori* un bilanciamento degli interessi in gioco e quindi non stupisce che sia esentato dall'ambito di applicazione di misure estreme come la moratoria. Naturalmente, questa valutazione potrà essere confermata solo dall'esito delle procedure amministrative dirette a esaminare i singoli casi di specie.

Alla luce di ciò, è verosimile che anche le future linee guida ministeriali sulle "aree idonee" prendano in considerazione questo tipo di agrovoltaico come esempio virtuoso (*rectius* sostenibile) di fotovoltaico in aree agricole con moduli a terra e quindi ne favoriscano la diffusione, mentre non è dato sapere, al momento, se saranno posti limiti all'utilizzo per tale scopo della superficie a disposizione dell'impresa agricola, come auspicato dalle Regioni.

4. La scelta di promuovere sul territorio italiano la realizzazione di impianti agrovoltaici di medie e grandi dimensioni, anche attraverso l'individuazione con legge di aree idonee a tale scopo, rappresenta evidentemente un tentativo di bilanciare l'interesse a raggiungere l'obiettivo di decarbonizzare il settore energetico attraverso il potenziamento della fonte fotovoltaica con quello di tutelare l'attività agricola. Diverse e contrapposte sono le valutazioni che possono essere espresse al riguardo; tutte supportate da argomentazioni razionali e convincenti. In riferimento alla specifica misura del PNRR sul sistema agrovoltaico, c'è chi ha parlato di «un'occasione mancata per tutelare il suolo agricolo», in quanto, implicando il coinvolgimento di aree a vocazione agricola, può essere letta come una rinuncia all'alternativa di puntare esclusivamente sul fotovoltaico in aree dismesse e in aree industriali⁷¹. D'altra parte, però, essa può rivelarsi un'importante opportunità economica per le imprese agricole, in relazione alle quali è già in uso l'espressione "impresa agrovoltaica", al fine di identificare una *species* del *genus* impresa agroenergetica⁷². Senza contare che diverse sono le

⁷¹ Così, ASVIS, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza #NextGenerationItalia e lo sviluppo sostenibile...*, cit., p. 57.

⁷² Sulla diversa accezione dell'espressione agroenergie a livello europeo rispetto a quella in uso in alcuni Stati membri fra cui l'Italia, si veda M. D'ADDEZIO, voce «*Agroenergie (diritto dell'Unione europea e interno)*», in *Dig. it. Quarto*, Sez. civ., 2018, versione online, par. 2. L'A., dopo aver constatato che: «In senso stretto le agroenergie sono fonti di energie potenzialmente ricavabili dai processi produttivi agricoli», osserva come nell'ordinamento nazionale essa implichi una riconduzione all'area dell'agrarità anche delle attività di produzione e cessione di energia, «seppure circoscritta da finalità fiscali, dalla necessaria presenza di alcuni presupposti, dal ricorso formale al vincolo di connessione», in quanto la poten-

ricerche scientifiche in corso che mirano ad verificare se e in quale misura l'innovazione tecnologica e digitale utilizzabile nei sistemi agrovoltaiici può rivelarsi utile per la sostenibilità agricola⁷³. In quest'ottica, gli impianti fotovoltaici con moduli a terra, ancorché sopraelevati, potrebbero divenire addirittura uno strumento efficace per il recupero dei terreni abbandonati per cause attinenti alla scarsa fertilità dei suoli e perciò coerente con il «razionale sfruttamento del suolo» che dovrebbe orientare la politica agrofondiarria italiana⁷⁴.

Ciò nonostante, anche in considerazione del costo elevato di questo tipo di investimenti, fortemente connotati in relazione al caso specifico, l'opzione di un agrovoltaiico sostenibile sotto il profilo ambientale e privo di impatti (anche di lungo periodo) sull'agricoltura appare ancora una chimera. Le indicazioni che emergono dallo schema di decreto legislativo sull'attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 in relazione alla disciplina per l'individuazione delle aree idonee sono allora da accogliere positivamente, perché sembrano indicare alle Regioni la via principale della realizzazione di impianti fotovoltaici in aree industriali dismesse o compromesse, in aree abbandonate oppure in zone qualificate agricole dai piani urbanistici, ma di fatto non più utilizzabili per la produzione agricola. In questo quadro, il ruolo dell'agrovoltaiico potrebbe essere limitato alla promozione di impianti di piccole dimensioni, più facilmente integrabili con l'agricoltura e di minore impatto sul paesaggio agrario, consentendo all'attività agricola di poter svolgere l'altra funzione, altrettanto fondamentale nell'ottica della lotta ai cambiamenti climatici, rappresentata dall'utilizzo di pratiche agroecologiche che incrementano la capacità di sequestro di carbonio da parte dei suoli agricoli⁷⁵.

zialità energetica dell'agricoltura viene valorizzata non solo nelle colture energetiche e nella produzione di biomassa, ma anche con «il contributo che la messa a disposizione dei terreni agricoli può dare quando sui medesimi si procede all'installazione di impianti energetici» (sul punto, si veda, *supra*, *sub* nota 19).

⁷³ Si vedano, *supra*, le note 35-37.

⁷⁴ Interessante, a tale proposito, la riflessione di A. FORTI, *Agricoltura ed energia. Note in merito a un conflitto attualmente ignorato dall'ordinamento e ai modi in cui l'art. 44 Cost. potrebbe ispirarne l'equa composizione*, in *Agricoltura e Costituzione, una Costituzione per l'agricoltura*, cit., p. 441, sulla necessità che il legislatore torni a dare centralità all'art. 44 Cost. in materia di agro-energie, «correggendo» l'impostazione fortemente finalistica delle misure adottate finora. L'A. auspica, infatti, che l'art. 44 Cost. orienti il legislatore verso la risoluzione di conflitti fra interessi agrari e altri interessi che dipendono dall'uso del suolo, ricorrendo a soluzioni finalizzate a «far conseguire un razionale sfruttamento del suolo tale da stabilire equi rapporti sociali».

⁷⁵ Cfr., sul punto, M. D'ADDEZIO, voce «Agroenergie (*diritto dell'Unione europea e interno*)», cit., spec. par. 5, e I. FALCONI, *op. cit.*

CHIARA SCISSA

ALLA RICERCA DI UN *FIL ROUGE* TRA LE MOLTEPLICI
NOZIONI DI “CALAMITÀ” NELL’ORDINAMENTO ITALIANO

ABSTRACT

Nonostante molteplici ambiti del diritto italiano gravitino attorno al concetto di calamità, dal diritto dell’ambiente al diritto dell’immigrazione, si riscontra l’assenza di una definizione univoca del termine. In virtù di ciò, questo contributo mira a fornire una ricognizione dell’uso del termine e delle sue qualificazioni nel quadro giuridico italiano, sia sul piano legislativo che giurisprudenziale, altresì traendo spunto da alcuni fondamentali strumenti europei ed internazionali che hanno contribuito a plasmare i contenuti della calamità per sussumerne alcuni tratti comuni.

Although numerous branches of Italian law revolve around the concept of calamity, ranging from environmental law to migration law, a common definition of the term is still lacking. Therefore, this article aims to provide a thorough analysis of the use of the term and of its qualifications in the Italian legal framework, both at the normative and judicial level. This will be done by also drawing inspiration from some fundamental EU and international arrangements that have contributed to shape the contents of calamity to deduce some of its common features.

PAROLE CHIAVE: Calamità – Disastro – Diritto italiano – Migrazione – Ambiente – Cambiamento climatico.

KEYWORDS: *Calamity – Disaster – Italian Law – Migration – Environment – Climate Change.*

SOMMARIO. 1. Introduzione. – 2. La nozione di calamità: Le origini. – 3. La nozione di calamità nella contemporaneità. – 4. Calamità e disastri nel diritto UE ed internazionale. – 5. Considerazioni conclusive.

1. La trattazione giuridica e dottrinale del significato e delle implicazioni del termine «calamità» è molto vasta e ha coperto, nel tempo, ampi ambiti di indagine, tra cui il ruolo della Protezione Civile nella gestione e risposta alle emergenze, la politica ambientale a livello nazionale e sovranazionale, le regole della concorrenza europee e gli aiuti di stato alle imprese danneggiate da eventi calamitosi. Questi rappresentano solo alcuni degli emblematici esempi di un'ampia e profonda conoscenza del fenomeno e delle sue capillari ripercussioni in molteplici ambiti del diritto.

Come spesso accade, tuttavia, il cuore della disciplina rimane paradossalmente vago, indefinito e dai contorni sfocati. Esemplare, in questo senso, è l'assenza di una definizione univoca di "calamità" nella normativa vigente nell'ambito del diritto dell'ambiente. Al contrario, il legislatore ha adottato diverse terminologie, talvolta di difficile comprensione, e applicate in differenti ambiti e con un'ampiezza "a fisarmonica". Se da un lato la genericità del termine sembra lasciare ampio margine di applicazione in diversi contesti, adattandosi a seconda delle contingenze in maniera flessibile e dinamica, dall'altro, tale potenzialità rimane soggetta alla discrezionalità del legislatore che di volta in volta declina il concetto di calamità per intervenire su alcuni specifici avvenimenti a scapito di altri. Si propone quindi un'analisi di ciò che compone e si qualifica come «calamità» nel quadro giuridico italiano, sia sul piano legislativo che giurisprudenziale, facendo in particolar modo riferimento anche al diritto dell'immigrazione, in cui questo concetto trova ampia applicazione, sì da testimoniare l'ampia portata e trasversalità del termine. Si menziona, inoltre, il diritto UE e alcuni fondamentali strumenti internazionali che hanno contribuito a plasmarne i contenuti in modo tale da trarne alcuni caratteri comuni. Si auspica di fornire un quadro sufficientemente chiaro, senza pretesa di esaustività, dell'attuale stato dell'arte che possa far meglio comprendere alle lettrici interessate e ai lettori interessati i potenziali applicativi del concetto di calamità entro ed oltre i confini della tematica ambientale.

2. Alcuni primi interventi per fronteggiare un evento calamitoso si rinvengono, per la prima volta dopo l'Unità d'Italia, nella legge del 25 giugno 1865, n. 2359, sulle espropriazioni per causa pubblica, il cui art. 71 conferisce potere ai sindaci e ai prefetti, quindi alle autorità locali, di proce-

dere con l'espropriazione di beni immobili in caso di rottura di argini, rovesciamenti di ponti per impeto delle acque e in altri casi di forza maggiore o di assoluta urgenza. In questa circostanza vengono esplicitati gli eventi per cui questa legge può trovare applicazione, senza essere inseriti all'interno di un quadro più ampio che vada a fornire una definizione di calamità. A essa seguono alcuni regi decreti nel 1905 e 1906 che stabiliscono importanti provvedimenti di soccorso di persone danneggiate da alluvioni e uragani¹, mentre nel 1919 viene approvata la prima legge in tema di servizi di pronto soccorso a causa di terremoti². Il quadro normativo rimane altamente frammentato fino al 1970, anno in cui viene promulgata la legge dell'8 dicembre 1970, n. 996, recante norme sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità al fine di delineare un quadro complessivo di interventi di protezione civile. L'art. 1 fornisce una prima definizione normativa di calamità, limitata tuttavia alle sole calamità naturali, nei seguenti termini: «Ai fini della presente legge s'intende per calamità naturale o catastrofe l'insorgere di situazioni che comportino grave danno o pericolo di grave danno alla incolumità delle persone e ai beni e che per la loro natura o estensione debbano essere fronteggiate con interventi tecnici straordinari». La norma specifica che, affinché il fatto accaduto acquisti rilevanza giuridica e possano attivarsi tutti gli interventi previsti in caso di calamità, venga adottato un provvedimento amministrativo che ne attesti l'esistenza. Il Ministro dell'interno è poi responsabile della gestione e risposta delle emergenze in questione, d'intesa con le altre amministrazioni dello Stato, civili e militari e mediante il concorso di tutti gli enti pubblici territoriali e istituzionali.

Tale definizione permette di sviluppare almeno due ordini di riflessioni. Innanzitutto, calamità naturale e catastrofe sembrano corrispondere tanto da essere utilizzate, a parere di chi scrive, come sinonimi (calamità naturale o catastrofe). All'interno di tale categoria si includono non soltanto gli eventi concretamente accaduti ma anche quelli potenziali e che hanno causato, o potrebbero causare, un grave danno a persone e cose. Pertanto, la calamità naturale non sembra essere tanto collegata alla natu-

¹ A titolo di esempio, legge 13 luglio 1905, n. 400, per i provvedimenti a favore dei danneggiati dalle alluvioni del primo semestre 1905; r.d. 26 aprile 1906, n. 227 che apporta modificazioni al regolamento per la esecuzione della legge per i provvedimenti a favore dei danneggiati dalle alluvioni e dagli uragani del 1905; r.d. 26 agosto 1906, n. 508 che stabilisce le somme da ripartirsi fra le varie Province del Regno a favore dei danneggiati dalle alluvioni e dagli uragani.

² R.d. n. 1915 del 2 settembre 1919: ordinamento dei servizi di pronto soccorso in occasione di terremoti, pubblicato nella *Gazz. uff.* n. 255 del 27 ottobre 1919.

ra dell'evento in sé, quanto alla gravità dello stesso, traducibile in danni severi ed estensione tale da non poter essere gestita in modo ordinario. Infine, preme far notare che nella presente definizione non vengono calcolati i danni provocati all'ambiente né al benessere economico delle persone colpite, dato che si fa riferimento solamente alla incolumità, si presuppone fisica, delle stesse. Il fatto che, sin dalle sue origini legislative, la definizione di calamità comprenda anche i danni da essa provocati rettifica, come sostiene Meoli, la distinzione terminologica un tempo usata tra «calamità naturali» e «calamità pubbliche», secondo cui le prime sarebbero quelle derivanti esclusivamente da fattori naturali, che l'autore identifica in «terremoti, eruzioni vulcaniche, bradisismi, alluvioni, siccità, frane, ecc.»³, mentre le seconde comprenderebbero sia le calamità naturali che quelle causate dall'uomo, inglobando la pluralità di soggetti su cui impatta.

Ulteriori chiarimenti vengono apportati con la legge del 24 febbraio 1992, n. 225, il cui art. 1 istituisce il Servizio nazionale della protezione civile «al fine di tutelare la integrità della vita, i beni, gli insediamenti e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi e da altri eventi calamitosi». Tale norma introduce alcuni aspetti innovativi. Rispetto alla legge precedente, sembrano qui delinarsi tre ambiti di intervento, presumibilmente rappresentati dalle calamità naturali, dalle catastrofi ed estendendo il raggio d'azione della Protezione civile⁴ sino ad includere anche tutti quegli eventi comunque calamitosi, ma non inscrivibili all'interno delle citate due categorie. I danni, e i rischi di danno, vengono ora estesi anche agli insediamenti e all'ambiente, adottando una prospettiva non solo antropocentrica, in cui si rende necessario un intervento anche qualora non vi siano danni a persone o beni ad esse relativi. L'art. 2, comma 1°, della presente legge distingue tra le seguenti tipologie di evento a seconda della relativa gravità ed estensione, riconfermando l'importanza di questi fattori: «a) eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria; b) eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che per loro natura ed estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria; c) calamità naturali o connesse con l'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità ed estensione debbono, con immediatezza

³ C. MEOLI, *Calamità pubbliche*, 1987.

⁴ Il Codice della protezione civile è stato poi aggiornato da ultimo per d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1, pubblicato nella *Gazz. uff.* - serie generale - n. 17 del 22 gennaio 2018.

d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo».

Fondamentali caratteristiche dell'evento calamitoso sono quindi da ritrovarsi, come affermato da Gargani, «nella gravità, estensione, complessità, diffusività e difficoltà di contenimento dell'evento di danno: la pluridirezionalità e incontrollabilità dei molteplici processi causali, innescati dalla complessità della modificazione materiale, si materializzano nella diffusività del danno materiale, nel pericolo imminente sull'incolumità di più persone»⁵.

Tale disposizione, a differenza della precedente, interpreta estensivamente il concetto di calamità, applicabile sia a fattori naturali che, potenzialmente, a quelli antropici, eventualmente inclusi nella locuzione «altri eventi calamitosi». Tuttavia, mentre la legge n. 996 del 1970 richiedeva un elevato grado di gravità ed estensione ed interventi straordinari, quest'ultima considera anche eventi di inferiore intensità e danno tanto da non richiedere misure di soccorso di particolare rilievo.

Infine, con legge del 9 novembre 2001, n. 401 si prevede tutela, nell'ambito della protezione civile, dai danni causati non solo da calamità naturali e catastrofi, ma anche dai cosiddetti «grandi eventi». Ancora una volta, il legislatore non sembra seguire un percorso chiaro in materia di calamità, di volta in volta cambiando le nozioni utilizzate e, comunque, non fornendo definizioni comprensive per nessuna di esse. Pertanto, se la vaghezza del termine sembra lasciare ampio margine di applicazione in diversi contesti, adattandosi a seconda delle contingenze, tale potenzialità rimane, purtuttavia, soggetta alla discrezionalità del legislatore.

La nozione di calamità, per i suoi molteplici impatti, ha trascorso nel tempo il diritto dell'ambiente. Il concetto è stato, e viene tuttora, ampiamente utilizzato anche, *inter alia*, nel diritto penale, di cui parleremo, e dell'immigrazione. Con riguardo a quest'ultimo, la legge del 6 marzo 1998, n. 40 (c.d. legge Turco-Napolitano) poi confluita nel d.lgs.n. 286 del 1998, Testo unico immigrazione (in seguito T.U. Imm), prevede all'art. 20 la possibilità di adottare interventi straordinari di accoglienza per rilevanti esigenze umanitarie al verificarsi di conflitti, *disastri naturali* o altri eventi di particolare gravità in Paesi non appartenenti all'Unione europea⁶. La

⁵ A. GARGANI, *Le plurime figure di disastro: Modelli e involuzioni*, in *Cassazione Penale*, 2016, p. 2.

⁶ Sul punto, si veda, tra i molti, E. ROSSI, *Il diritto d'asilo tra Costituzione e normativa di attuazione*, in F. BIONDI DAL MONTE – E. ROSSI (a cura di), *Diritti oltre la frontiera. Migrazioni, politiche di accoglienza e integrazione*, Pisa University Press, Pisa, 2020, p. 172 ss.; L.

disposizione in oggetto predilige il termine, utilizzato soprattutto a livello sovranazionale, di disastro naturale in luogo della calamità naturale, senza tuttavia fornire un ulteriore inquadramento.

3. In tempi decisamente più recenti, il legislatore ha di volta in volta fatto riferimento a «eventi calamitosi, calamità naturali ed altri eventi catastrofici»⁷ – confondendo ulteriormente il quadro di riferimento tramite l'utilizzo di sostantivi e aggettivi potenzialmente sinonimi – «*calamità naturali o catastrofi*»⁸, adottando quindi la dicitura inaugurata nel 1970, oppure utilizzando ulteriori combinazioni. Fortunatamente, alcune misure adottate in risposta ad eventi esplicitamente individuati come calamitosi ci permettono di iniziare a tracciare i contorni della nozione in oggetto.

La portata applicativa della nozione di calamità, almeno di quella di origine naturale, si è infatti ampliata nel tempo e a seconda delle circostanze. Con due decreti ministeriali adottati nel 2006, ad esempio, il governo italiano si impegnava a risarcire le persone danneggiate da un'alluvione accorsa a Goro e Porto Garibaldi⁹ e dalla presenza di aggregati mucilluginosi a Napoli che hanno ostacolato la pesca nell'ottobre 2002¹⁰.

Allo stesso modo, l'allegato 2 alla parte terza del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 aggiunge all'allora codice dell'ambiente la dicitura «piene, alluvioni o altre calamità naturali», individuando quindi un altro evento idrologico

BORSI (a cura di), *Nota Breve: Protezione temporanea, protezione umanitaria, protezione temporanea per motivi umanitari*, Servizio Studi del Senato, nota n. 80, giugno 2015, S. CANDELA, *Le condizioni di vulnerabilità ambientale tra i «seri motivi di carattere umanitario» in relazione al permesso di soggiorno: prospettive giuridiche della figura dell'ecomigrante* (nota a Tribunale di L'Aquila, ordinanza del 18 febbraio 2018, n. R.G. 1522/17), in *Amministrativamente*, n. 2, 2019.

⁷ Decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio del 28 marzo 2018 n. 98 - Criteri ambientali minimi per l'affidamento del servizio di illuminazione pubblica, pubblicato in *Gazz. uff.* il 28 aprile 2018.

⁸ A titolo di esempio, d.lgs. n. 104 del 16 giugno 2017; d.P.R. n. 31 del 13 febbraio 2017; legge n. 164 del 11 novembre 2014 che modifica il d.lgs. n. 152 del 3 aprile 2006; legge n. 196 del 9 novembre 2012.

⁹ Decreto del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali del 3 agosto 2006, recante «Modalità di presentazione delle domande di contributo, a seguito della dichiarazione di calamità naturale nella zona di Goro e Porto Garibaldi per i danni causati alla flotta peschereccia e agli allevamenti di mitili dall'alluvione del mese di ottobre 2006», pubblicato nella *Gazz. uff.* - serie generale - n. 224 del 26 settembre 2006.

¹⁰ Decreto del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali del 3 agosto 2006 «Modalità di presentazione delle domande di contributo, a seguito della dichiarazione di calamità naturale nel compartimento marittimo di Napoli, per la presenza di aggregati mucilluginosi che hanno ostacolato l'attività di pesca nel mese di agosto 2002», pubblicato nella *Gazz. uff.* n. 223 del 25 settembre 2006.

(le piene) capace di figurare come calamità. Nel 2013, il Consiglio dei ministri ha deliberato lo stato di emergenza nazionale per le zone della Lunigiana e della Garfagnana colpite da terremoto, come nel caso del terremoto occorso a L’Aquila, e nel 2015 per numerosi comuni calabresi colpiti da un forte nubifragio estivo. Il crollo del ponte Morandi di Genova nell’agosto 2018, che ha provocato decine di morti e centinaia di sfollati, ha indotto il Consiglio dei ministri a dichiarare lo stato di emergenza, classificando l’evento sotto la tipologia *c)* dell’art. 7 del Codice della protezione civile¹¹. Non da ultimo, nel corso del 2020, il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali ha adottato un decreto¹² per delineare criteri e modalità di concessione di aiuti a sostegno di imprese agricole colpite da calamità naturali, verificatesi fino a tre anni prima della sua entrata in vigore, queste individuate specificamente in: valanghe, frane, inondazioni, trombe d’aria, uragani, incendi di origine naturale, sisma ed eruzioni vulcaniche. Questi provvedimenti ci possono essere di aiuto per delineare alcuni tratti comuni del fumoso concetto di calamità.

Innanzitutto, l’eccezionalità e la singolarità del fenomeno rimangono elementi necessari ai fini della definizione. Inoltre, è importante includere, ove possibile, il grado di prevedibilità dell’evento sì da comprendere non solo gli eventi materializzatisi ma anche i rischi connessi a manifestazioni potenziali. Si confermano inoltre i soggetti a rischio di danno o vittime del danno – ossia persone, proprietà, beni e ambiente – e le conseguenti misure di intervento.

Dati i vari ambiti di applicazione, si potrebbe concludere che le calamità naturali siano, per la maggior parte, eventi meteorologici o comunque legati alle condizioni ambientali e climatiche in grado di provocare un danno grave e sufficientemente esteso da richiedere un intervento immediato. Le calamità indotte dall’attività umana, come ad esempio il crollo del ponte Morandi o i sempre più frequenti incendi di natura dolosa, ne condividono il carattere eccezionale e, ove possibile, di prevedibilità. Nel diritto italiano, tuttavia, la calamità ambientale di origine antropica potrebbe in molti casi essere associata ai delitti commessi contro l’ambiente con

¹¹ Delibera del Consiglio dei ministri 15 agosto 2018 “Dichiarazione dello stato di emergenza a causa del crollo di un tratto del viadotto Polcevera, noto come ponte Morandi, sulla A10, a Genova, avvenuto nella mattinata del 14 agosto 2018”, pubblicata *Gazz. uff.* - serie generale - n. 189 del 16 agosto 2018. La qualifica dell’evento riprende la tipologia introdotta dal decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 precedentemente citato.

¹² Decreto che disciplina i criteri e le modalità per la concessione di aiuti a sostegno delle imprese del settore agricolo colpite da calamità naturali, n. 1786 del 18 febbraio 2020.

potenziale danno anche per persone o comunità¹³, introdotti tramite legge del 22 maggio 2015, n. 68 e riassumibili in cinque categorie principali: 1) l'inquinamento ambientale (art. 452-*bis* cod. pen.); 2) il disastro ambientale (art. 452-*quater*), punibile anche a titolo di colpa (art. 452-*quinquies*); 3) il traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività (art. 452-*sexies*); 4) l'impedimento del controllo (art. 452-*septies*); e 5) l'omessa bonifica (art. 452-*terdecies*). Di particolare interesse ai fini della presente indagine è il delitto del disastro ambientale, il quale si verifica nei casi in cui si cagioni: «1) l'alterazione irreversibile dell'equilibrio di un ecosistema; 2) l'alterazione dell'equilibrio di un ecosistema la cui eliminazione risulti particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali; 3) l'offesa alla pubblica incolumità in ragione della rilevanza del fatto per l'estensione della compromissione o dei suoi effetti lesivi ovvero per il numero delle persone offese o esposte a pericolo».

La calamità in ambito ambientale indotta da un'attività umana corrispondente ad una o più delle fattispecie sopraesposte potrebbe pertanto coincidere con reati di matrice penale¹⁴. Rimarrebbe da capire se le calamità indotte dal cambiamento climatico, esacerbato dall'attività umana e da politiche non sostenibili, possano essere incluse all'interno delle calamità naturali nell'ambito del diritto ambientale o dei disastri ambientali, materia di diritto penale. La Convenzione quadro sul cambiamento climatico delle Nazioni unite (Unfccc) definisce infatti il cambiamento climatico come «*a change of climate which is attributed directly or indirectly to human activity that alters the composition of the global atmosphere and which is in addition to other natural climate variability that has been observed over comparable time periods*»¹⁵. Il cambiamento climatico sembra avere quindi una componente inerentemente umana, esacerbato da comportamenti quotidiani,

¹³ Si veda, A. GARGANI, *Le plurime figure di disastro: Modelli e involuzioni*, cit. Emblematicamente, sul punto, E. CRISTIANI, *Introduzione al Convegno su "Il caso Ilva: nel dilemma tra protezione dell'ambiente, tutela della salute e salvaguardia del lavoro, il diritto ci offre soluzioni?"*, in *Federalismi.it*, n. 6, 2013, <https://www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?rtid=22879&dpath=document&dfile=15072013161450.pdf&content=Introduzione%2B%2BConvegno%2Bsul%2Bcaso%2BIlva%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D%2B>

¹⁴ Per un approfondimento, si veda G. AMENDOLA, *Legge ecoreati. La cassazione riscrive le condizioni per la estinzione delle contravvenzioni ambientali*, in *Riv. dir. agroalim.*, n. 2, 2020, <https://www.rivistadga.it/wp-content/uploads/sites/34/2020/03/Amendola-contributon-rosso-55-cass-pen-7220-2020-1.pdf>.

¹⁵ United Nations Framework Convention on Climate Change adopted in New York on 9 May 1992, https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf.

politiche ambientali e di produzione non sostenibili, piani di sviluppo invasivi, attività illecite contro l'ambiente nonché incidenti che danneggiano gli ecosistemi. Mentre alcune di queste pratiche, come abbiamo visto, possono qualificarsi come delitti ambientali, altre non sono ad oggi sanzionabili. Inoltre, sebbene sia evidente che il cambiamento climatico sia all'origine di calamità e disastri ambientali, risulta arduo correlare ciascun evento calamitoso ad uno specifico impatto del cambiamento climatico e, da qui, rintracciare uno specifico comportamento commesso da uno specifico attore (impresa, Paese etc.) da poter individuare come responsabile della avvenuta calamità.

Non solamente il diritto ambientale, ma anche il diritto dell'immigrazione ha aggiornato il proprio utilizzo del termine calamità. Al sopracitato art. 20 T.U. Imm. sul conferimento della protezione temporanea per cause ambientali viene affiancato nel 2018 un permesso di soggiorno specificamente rivolto ai cittadini di Stato terzo fuggiti dal proprio Paese di origine a causa di calamità¹⁶. L'art. 1, comma 1°, lett. b) del d.lg. 4 ottobre 2018, n. 113, e convertito con modificazioni con legge n. 132 del 2018, modificava il Testo unico introducendo un nuovo art. 20-*bis*: «1. Fermo quanto previsto dall'art. 20, quando il Paese verso il quale lo straniero dovrebbe fare ritorno versa in una situazione di contingente ed eccezionale calamità che non consente il rientro e la permanenza in condizioni di sicurezza, il questore rilascia un permesso di soggiorno per calamità. 2. Il permesso di soggiorno rilasciato a norma del presente articolo ha la durata di sei mesi, ed è rinnovabile per un periodo ulteriore di sei mesi se permangono le condizioni di eccezionale calamità di cui al comma 1° (...)». Anche in questo caso, il legislatore non ha qualificato l'origine della calamità, pertanto potenzial-

¹⁶ Sia concesso rinviare a C. SCISSA, *La protezione per calamità: una breve ricostruzione dal 1996 ad oggi*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2021. Si segnalano anche N. MORANDI, *Protezione internazionale, protezione speciale e nuove tipologie di permesso di soggiorno introdotte dal d.l. n. 113/2018*, in F. BIONDI DAL MONTE – E. ROSSI (a cura di), *Diritti oltre la frontiera. Migrazioni, politiche di accoglienza e integrazione*, Pisa University Press, Pisa, 2020, p. 189 ss.; P. BONETTI, *L'evoluzione delle norme e delle politiche del diritto di asilo in Italia e in Europa tra protezione internazionale e asilo costituzionale*, in M. GIOVANNETTI – N. ZORZELLA (a cura di), *Ius Migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2020, p. 751 ss.; M. BENVENUTI, *Audizione resa il 16 ottobre 2018 innanzi all'Ufficio di Presidenza della Commissione 1ª (Affari costituzionali) del Senato della Repubblica nell'ambito dell'esame del disegno di legge recante "Conversione in legge del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata"*, in *Osservatorio Costituzionale*, 2018, n. 3, 17 ottobre 2018.

mente coprendo non solo le calamità naturali, sia ambientali che climatiche, ma anche quelle causate dall'attività dell'uomo e potenzialmente sanitarie¹⁷, come nel caso di epidemie o della attuale pandemia da COVID-19. Tuttavia, il carattere contingente ed eccezionale affidato dal legislatore agli eventi calamitosi restringe l'applicazione della norma ai soli eventi improvvisi ed occasionali, escludendo quindi gli eventi a più lenta insorgenza.

Tale disposizione è stata recentemente modificata dal d.lg. n. 130/2020, convertito con modificazioni dalla legge del 18 dicembre 2020, n. 173. L'art. 1, comma 1°, lett. f), concernente il permesso di soggiorno per calamità, che novella l'art. 20-*bis* T.U. Imm. richiedendo che la calamità sia "grave" e non più contingente né eccezionale, favorendo pertanto un'interpretazione più ampia dell'evento calamitoso in base al grado di severità piuttosto che della sua progressiva insorgenza. Ciò nonostante, il legislatore ancora una volta si trattiene dallo specificare l'origine della calamità in questione che, dunque, potrebbe ancora materializzarsi in un evento naturale, antropico o sanitario. In quest'ultimo caso, è rilevante ricordare che la stessa legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale¹⁸, nell'elencare le competenze regionali in ambito sanitario, prevedeva che le Regioni potessero concordare con gli organi di sanità militare «l'uso delle strutture ospedaliere militari in favore delle popolazioni civili nei casi di calamità, epidemie e per altri scopi che si ritengano necessari»¹⁹, poiché similmente in grado di colpire gravemente la popolazione civile. Inoltre, i Piani nazionali per eventuali pandemie fanno espresso riferimento a catastrofi sanitarie²⁰.

Dal punto di vista giurisprudenziale, i Tribunali e le Corti nazionali non hanno colmato il vuoto lasciato dal legislatore. Ad ogni modo, i giudici, di volta in volta chiamati a decidere in merito alla sussistenza di fon-

¹⁷ N. MORANDI, *Protezione internazionale, protezione speciale e nuove tipologie di permesso di soggiorno introdotte dal d.l. n. 113/2018*, cit. Si suggerisce inoltre A. BRAMBILLA, *Migrazioni indotte da cause ambientali: quale tutela nell'ambito dell'ordinamento giuridico europeo e nazionale?*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2, 2017, p. 1 ss., e A. BRAMBILLA – M. CASTIGLIONE, *Migranti ambientali e divieto di respingimento*, in *Questione Giustizia*, rubrica "Diritti senza confini", 14 febbraio 2020; C. SCISSA, *Migrazioni ambientali tra immobilismo normativo e dinamismo giurisprudenziale: Un'analisi di tre recenti pronunce*, in *Questione Giustizia*, Rubrica Diritti senza Confini, 2021, <https://www.questionegiustizia.it/articolo/nm608fc4f06792b6-94655911>.

¹⁸ Legge n. 833 del 23 dicembre 1978 sull'istituzione del Servizio sanitario nazionale.

¹⁹ *Idem*, art. 6(a).

²⁰ U. IZZO, *Responsabilità sanitaria e covid-19: Scenari di una possibile pandemia giudiziaria e risposte per prevenirla*, Trento Law and Technology Research Group Research Paper, n. 42, 2020, https://iris.unitn.it/retrieve/handle/11572/276458/370960/LTRP_42_Izzo_def_1.10.20_.pdf.

dati motivi su cui basare la domanda di protezione del richiedente, hanno progressivamente riconosciuto e conferito protezione, principalmente di carattere umanitario, per le condizioni ambientali e climatiche avverse del Paese di origine, in particolar modo per gravi calamità naturali, includendo le alluvioni²¹, le inondazioni²², le piene²³, l'inquinamento del suolo e lo sfruttamento insostenibile delle risorse naturali²⁴. In questo modo, i giudici aditi hanno nel tempo provveduto a dare forma alle molteplici forme di calamità, naturale e di origine antropica.

4. Nel contesto del diritto dell'Unione, l'art. 222 del Trattato sul funzionamento dell'unione europea (TFUE), altresì chiamato “clausola di solidarietà”, impone sia all'Unione sia ai suoi Stati membri di assistere congiuntamente in spirito di solidarietà uno Stato membro che sia vittima di calamità naturale o provocata dall'uomo. Nel 2014, il Consiglio ha stabilito le norme e le procedure per l'applicazione della clausola di solidarietà al fine di garantire la coerenza e la complementarità dell'azione dell'Unione e degli Stati membri²⁵. Con decisione 2014/415/UE, il Consiglio utilizza il termine “catastrofe” per identificare qualsiasi situazione, naturale o causata dall'uomo, che colpisce o rischia di colpire gravemente le persone, l'ambiente o i beni, compreso il patrimonio culturale²⁶.

L'art. 107, comma 2°, lett. b) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) stabilisce che «sono compatibili gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali e eventi straordinari». Secondo Amelotti e Forzano²⁷, sono circa settanta le decisioni adottate tra il 2003 e il 2013 relativamente a questa tipologia di aiuti. Un terzo di queste riguardano eventi accaduti in Italia e, tra i fenomeni che sono stati nel tempo maggiormente riconosciuti come calamità naturale ai sensi dell'art. 107, comma 2°,

²¹ Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Roma, sez. II, provvedimento assunto il 21 dicembre 2015. Si consideri anche Trib. Catanzaro, sez. specializzata immigrazione, ordinanza del 15 gennaio 2018; Trib. L'Aquila, sentenza n. 1522/2017 e Trib. Napoli, ordinanza del 5 giugno 2017; Cass., sez. civ., ordinanza n. 2563 del 4 febbraio 2020.

²² Trib. Catanzaro, sez. specializzata immigrazione, ordinanza del 15 gennaio 2018.

²³ Cass. civ., sez. lav., 19 maggio 2021, n. 13652.

²⁴ Cass., II sez. civ., ordinanza n. 5022/2021 del 12 novembre 2020.

²⁵ Decisione del Consiglio del 24 giugno 2014 relativa alle modalità di attuazione da parte dell'Unione della clausola di solidarietà (2014/415/UE).

²⁶ Idem, art. 3(a).

²⁷ A. AMELOTI – A. FORZANO, *Aiuti di Stato per calamità naturali: problematiche interpretative e operative*, intervento durante il Ciclo di Seminari specialistici sulle politiche europee 2013-2014, tenutosi a Roma il 6 dicembre 2013.

si ricomprendono terremoti, valanghe, frane e inondazioni provocate da straripamenti di fiumi o laghi²⁸. Le calamità naturali riconosciute come tali nel contesto italiano ed europeo sono pertanto simili, facendo particolare riferimento ad effetti meteorologici. La Commissione, al fine dell'erogazione dell'aiuto di stato, deve dapprima valutare e poi riconoscere (o meno) la calamità naturale, verificarne il nesso causale con i danni subiti dalle imprese per poi accordare un'adeguata compensazione. Essenziale ai fini del riconoscimento è altresì il carattere eccezionale dell'evento, tale da provocare uno stato di emergenza in uno Stato membro. Dunque, eventi a lenta insorgenza (come la siccità, l'erosione costiera, la degradazione ambientale o l'innalzamento del livello delle acque) non sembrano poter rientrare all'interno di questa categoria proprio in mancanza del carattere eccezionale e contingente. La decisione della Commissione si basa altresì sui rapporti meteorologici, geologici o sismologici prodotti dallo Stato membro in questione al fine di individuare e dimostrare l'eccezionalità della calamità naturale accorsa.

L'Unione si è inoltre dotata di importanti strumenti per rispondere tempestivamente alle richieste di soccorso per eventi calamitosi. Il Fondo di solidarietà dell'Unione europea è nato per rispondere alle grandi calamità naturali che hanno colpito territori all'interno dell'UE. Il Fondo è stato istituito a seguito delle gravi inondazioni che hanno danneggiato l'Europa centrale nel corso dell'estate del 2002. Da allora è stato utilizzato ben ottanta volte in risposta a diversi tipi di catastrofi, tra cui inondazioni, incendi forestali, terremoti, tempeste e siccità. Ciò potrebbe modificare significativamente il quadro attuale, dato che eventi finora non menzionati come calamitosi (ad esempio quelli a lenta insorgenza come la siccità) trovano spazio all'interno di un meccanismo stabilito appositamente per affrontare le calamità, contribuendo potenzialmente ad indebolire il criterio di eccezionalità. In risposta alla pandemia di COVID-19, inoltre, il campo di applicazione del Fondo è stato esteso²⁹ per assistere rapidamente le persone colpite dall'emergenza sanitaria, proteggere i cittadini contro i rischi connessi, anche prevenendo, monitorando o controllandone la diffusione. Emerge quindi un altro elemento, quello sanitario, potenzialmente considerato come origine di una calamità in ambito migratorio e ora esteso anche a quello ambientale.

²⁸ *Idem*, p. 6.

²⁹ Regolamento sul Fondo di solidarietà dell'UE (testo consolidato - 2020) e reg. (UE) n. 2020/461 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 marzo 2020, che modifica il regolamento (COP) n. 2012/2002.

Un ulteriore strumento europeo consiste nell’attuale Meccanismo europeo di protezione civile, adottato con decisione 2013/1313, e applicabile ad ogni disastro naturale o antropico, concernente le persone, l’ambiente o i beni, dentro o fuori l’Unione. Dal 2001, il Meccanismo è stato attivato più di 300 volte e ha ricevuto più di 180 richieste di aiuto per ragioni molto diverse tra loro. Ad esempio, il meccanismo è stato attivato durante la cosiddetta “crisi dei rifugiati” nel 2015, sostenendo Croazia, Grecia, Serbia, Slovenia e Ungheria nel rispondere ai bisogni dei migranti e dei rifugiati. Curiosamente, anche movimenti migratori massicci sono stati considerati come evento dalla gravità ed estensione tale da rientrare nei parametri del disastro, si suppone più di natura umanitaria che ambientale. All’estero è stato attivato, ad esempio, in risposta al maremoto nel sud est asiatico (2004), l’uragano Katrina (2005), il terremoto ad Haiti (2010) e il maremoto in Giappone (2011)³⁰. Come nel caso del Fondo di Solidarietà, anche questo meccanismo adotta un approccio decisamente flessibile, interpretando il disastro alla luce delle circostanze attuali.

Oltre al diritto dell’Unione, l’Italia è altresì vincolata sia da numerosi trattati multilaterali sia da accordi bilaterali che disciplinano aspetti specifici inerenti alla risposta ai disastri, termine prediletto a livello internazionale. La Federazione internazionale della Croce Rossa³¹ distingue quattro categorie: 1) accordi commerciali che possono facilitare l’ingresso di beni funzionali alla risposta a disastri³²; 2) accordi sulle immunità dei funzionari di soggetti internazionali, i quali potrebbero essere coinvolti nelle attività di risposta ai disastri³³; 3) accordi che prevedono l’obbligo di notificare tempestivamente i disastri, anche sanitari, avvenuti nel territorio italiano a soggetti terzi³⁴; 4) ac-

³⁰ Commissione europea, *Factsheet: La protezione civile europea*, 3 settembre 2018, https://ec.europa.eu/ecbo/files/aid/countries/factsheets/thematic/civil_protection_it.pdf.

³¹ CROCE ROSSA ITALIANA, INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS AND RED CROSS SOCIETIES, *Il quadro giuridico per la risposta internazionale ai disastri in Italia*, 2015. Si consideri, inoltre, A. DE GUTTRY – M. GESTRI – G. VENTURINI (a cura di), *International Disaster Response Law*, Springer 2012.

³² Idem, p. 30 e ss in cui si cita l’Accordo per l’importazione temporanea di beni per uso medico (1960), la Convenzione sulla semplificazione delle procedure doganali (1973) e la Convenzione sull’ammissione temporanea di beni (1990).

³³ *Ibidem*. Vedasi, ad esempio, la Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni unite (1946), la Convenzione sui privilegi e le immunità delle agenzie specializzate delle Nazioni unite (1947) e la Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche (1961).

³⁴ *Ibidem*. Ad esempio, la Convenzione sulla notifica tempestiva degli incidenti nucleari (1986), la Convenzione di Basilea sul movimento di rifiuti pericolosi (1989), la Convenzione sugli effetti transfrontalieri degli incidenti industriali (1992) e la Convenzione per la protezione del mediterraneo (1976). In questa categoria vanno altresì ricompresi i regolamenti internazionali per la sanità, adottati dall’Organizzazione Mondiale della Sanità, che

cordi di cooperazione³⁵. Tuttavia, nessuno di questi strumenti, che pur regolano l'assistenza e la risposta a disastri, ne prevede una definizione organica.

Allo stesso modo con cui il legislatore italiano non declina il concetto di calamità a seconda dell'ambito di applicazione, il diritto internazionale non prevede una definizione uniforme di disastro³⁶, al centro dell'*international disaster law*. Al contrario, anche in questo caso vi sono plurime definizioni, talvolta caratterizzate da sottili variazioni. Ad esempio, la *United Nations Office for Disaster Risk Reduction* (UNISDR) propone la seguente definizione: «*A serious disruption of the functioning of a community or a society at any scale due to hazardous events interacting with conditions of exposure, vulnerability and capacity, leading to one or more of the following: human, material, economic and environmental losses and impacts*». La Federazione internazionale della Croce Rossa adotta una definizione leggermente diversa che qualifica il disastro come un «*sudden, calamitous event that seriously disrupts the functioning of a community or society and causes human, material, and economic or environmental losses that exceed the community's or society's ability to cope using its own resources. Though often caused by nature, disasters can have human origins*». Entrambe le definizioni, seppur con termini differenti, identificano il disastro come un evento calamitoso improvviso (*hazardous/sudden/calamitous*) e di seria gravità tanto da condurre a danni e perdite umane, materiali, economiche ed ambientali. Entrambe le definizioni non discriminano tra l'origine naturale e antropica dell'evento e associano le conseguenze del disastro al grado di vulnerabilità e resilienza della comunità da esso colpita. I *Draft articles on the Protection of persons in the event of disasters* adottati dall'*International Law Commission* nel 2016 offrono una definizione giuridica operativa, decisamente più ampia delle precedenti, che tiene conto anche di una catena di eventi che possono dare origine ad un disastro e dei movimenti migratori di massa. L'art. 3 così recita: «*disaster means a calamitous event or series of events resulting in widespread loss of life, great human suffering and distress, mass displacement, or large-scale material or environmental damage, thereby seriously disrupting the functioning of society*».

contengono obblighi vincolanti di allerta immediata per prevenire la diffusione di malattie, epidemie e pandemie.

³⁵ *Ibidem*. Si consideri, a titolo di esempio, l'Accordo sull'assistenza in caso di incidenti nucleari (1986) e l'Accordo di cooperazione sulla previsione, prevenzione e mitigazione dei disastri naturali ed antropici, concluso con alcuni Paesi dell'Europa centrale (1992).

³⁶ ILC, *Preliminary Report on the Protection of Persons in the Event of Disasters* by Mr. Eduardo Valencia-Ospina, UN Doc A/CN.4/598 (5 May 2008), para 46.

Particolarmente ampia è altresì la definizione proposta dall'*Institut de Droit International*, per cui il disastro corrisponde ad eventi calamitosi che, in aggiunta ai danni sopraindicati, mette in pericolo la salute e l'integrità fisica delle persone così come «*the right not to be subjected to cruel, inhuman or degrading treatment, or other fundamental human rights, or the essential needs of the population, whether of natural origin (such as earthquakes, volcanic eruptions, windstorms, torrential rains, floods, landslides, droughts, fires, famine, epidemics), or man-made disasters of technological origin (such as chemical disasters or nuclear explosions), or caused by armed conflicts or violence (such as international or internal armed conflicts, internal disturbances or violence, terrorist activities)*»³⁷.

È importante notare che le definizioni di disastro in ambito internazionale poc' anzi enunciate presentano alcuni tratti comuni e alcuni divergenti. In riguardo al primo profilo, tutte tengono in considerazione solamente i disastri effettivamente accorsi e non già il pericolo che tali eventi si manifestino e, pertanto, tali definizioni non possono trovare applicazione se non a disastro avvenuto³⁸. Inoltre, nonostante non vi sia convergenza circa le cause scatenanti un disastro, tutte le definizioni riportate fanno esplicito riferimento all'origine naturale (ambientale, climatica o sanitaria) e umana. Con riferimento al secondo profilo, non vi è accordo sulle tempistiche di insorgenza dell'evento. Mentre le definizioni adottate dall'*Institut du Droit International* e dall'*International Law Commission* possono coprire gli eventi a lenta insorgenza, ad esempio la siccità e la carestia, le altre si rivolgono solamente a fatti improvvisi e a rapida insorgenza³⁹.

Sviluppando una tassonomia dei disastri nel diritto internazionale, Bartolini conferma che le differenti definizioni di disastro nei trattati fanno riferimento sia alle cause scatenanti che agli effetti che debbono verificarsi in seguito ad un evento calamitoso per essere qualificato come disastro. L'impatto – solitamente su persone, proprietà ed ambiente come nel diritto italiano – dev'essere «severo», «diffuso», «significativo» o «serio»⁴⁰. Anche

³⁷ Resolution of the Sixteenth Commission on Humanitarian Assistance, Institut de Droit International, 2 September 2003, Article 1.2.

³⁸ G. BARTOLINI – T. NATOLI – A. RICCARDI, *Report of the Expert Meeting on the ILC's Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters*, Roma Tre University Department of Law - 8 and 9 June 2015, International Law and Disasters Working Papers Series 03 (2015).

³⁹ Per un approfondimento, si veda S. VILLANI, *The concept of solidarity within EU disaster response law. A legal assessment*, Bononia University Press, Bologna, 2021.

⁴⁰ Per riferimenti ai trattati in cui compaiono tali specificazioni, si prega di far riferimento a G. BARTOLINI, *A Taxonomy of Disasters in International Law*, in F. ZORZI GIUSTI-

in ambito internazionale, quindi, l'intensità dell'evento e la sua gravità debbono raggiungere una soglia di severità tale da distinguersi da situazioni di ordinaria difficoltà.

Ciò che emerge da questa breve rassegna è che i termini “disastro”, “calamità” e “catastrofe” sono spesso utilizzati per definirsi vicendevolmente. I confini e le specificità di ognuno sbiadiscono pertanto nella vaghezza delle definizioni proposte che, proprio in virtù di ciò, si dimostrano flessibili ad accogliere plurime e variegate dimostrazioni calamitose, a seconda del contesto spazio-temporale di riferimento. Come notato, gli studi d'area tendono a concordare che, in realtà, il rischio di disastro nonché il disastro stesso siano costrutti sociali, certamente basati sulla presenza di un evento potenzialmente dannoso, ma fortemente condizionati dalla percezione, bisogni e pratiche della società in cui si manifesta⁴¹.

5. La breve rassegna qui proposta permette di trarre le seguenti conclusioni. A livello nazionale coesistono differenti sfumature, e conseguentemente differenti applicazioni, del concetto di calamità. Allo stesso modo, a livello internazionale esistono diversi modi per definire il concetto di disastro declinabile in ambito ambientale. Di seguito, si tenta di sussumere alcune caratteristiche comuni del termine calamità traendole dall'applicazione normativa e giurisprudenziale.

Anzitutto, il termine calamità utilizzato nel contesto italiano può interessare calamità naturali, antropiche o entrambi i tipi. Laddove l'origine della calamità non venga esplicitata, essa potrebbe includere anche le calamità sanitarie di origine epidemiologica o pandemica. Cause e conseguenze sono elementi chiave per definire un fatto come calamità e per darne valenza giuridica. Nella maggior parte dei casi, un evento è considerato calamitoso se il danno è arrecato a persone, proprietà, ambiente e beni e se raggiunge una soglia minima, e superabile, di gravità. È infatti la severità del danno e la difficoltà di promuovere interventi di assistenza e di contenimento a definire un evento come calamitoso. A titolo di esempio, un'alluvione facilmente domabile che arrechi danni lievi non costituisce una calamità. Sono inoltre previsti diversi tipi di intervento a seconda della gravità del danno arrecato. Nel diritto italiano, e al contrario del diritto internazionale in

NIANI – E. SOMMARIO – F. CASOLARI – G. BARTOLINI (eds), *Routledge Handbook of Human Rights and Disasters*, 2018, p. 17.

⁴¹ A. OLIVER-SMITH – I. ALCANTARA-AYALA – I. BRTON – A. LAVELL, *The Social Construction of Disaster Risk. Seeking Root Causes*, in *International Journal of Disaster Risk Reduction*, n. 22, 2017, p. 469.

materia, la calamità e il danno che ne scaturisce possono essere concreti o potenziali, garantendo una maggiore applicazione anche per azioni anticipatorie e di prevenzione. Nella maggior parte dei casi, con il termine “calamità” si fa riferimento ad eventi ad immediata insorgenza, contingenti ed eccezionali, il più delle volte legati a condizioni meteorologiche avverse. Esempi emblematici per cui si è utilizzato il termine calamità includono terremoti, valanghe, frane, alluvioni, inondazioni, uragani, incendi di origine naturale ed eruzioni vulcaniche. Nel caso in cui la calamità sia originata da attività umane illecite, pare opportuno riferirsi alla fattispecie penale del disastro ambientale, mentre non è ancora chiaro a quale categoria possano ricondursi le calamità indotte dal cambiamento climatico.

Il termine calamità esula ormai dai confini prettamente ambientali e trova applicazione anche in altri ambiti del diritto. Ad esempio, la giurisprudenza italiana in ambito migratorio ha altresì incluso alcuni eventi a lenta insorgenza nel novero delle calamità, come la degradazione ambientale e l'inquinamento del suolo o delle acque, da cui potrebbe sorgere il bisogno di protezione internazionale o nazionale. Non da ultimo, il nesso tra rispetto dei diritti umani dei migranti e degrado ambientale è stato recentemente esplorato dal Comitato per i diritti umani delle Nazioni unite (di seguito, il Comitato) nel caso *Teitiota vs. New Zealand*⁴². Le considerazioni del Comitato nel presente caso assumono portata storica, in quanto si afferma per la prima volta che «*without robust national and international efforts, the effects of climate change in receiving states may expose individuals to a violation of their rights under articles 6 or 7 of the Covenant, thereby triggering the non-refoulement obligations of sending states*». Secondo tale interpretazione, gli impatti del cambiamento climatico, ivi inclusi gli eventi calamitosi che questo può causare od esacerbare, costituiscono alcune tra le minacce più incombenti e gravi al diritto alla vita delle presenti e future generazioni, tale da poter costituire una violazione dei diritti fondamentali, tra cui il divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti, della persona. In virtù di ciò, sia eventi calamitosi improvvisi, come tempeste e

⁴² UN HUMAN RIGHTS COMMITTEE, Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2728/2016, *Ioane Teitiota v. New Zealand*, adottate il 24 ottobre 2019, UN Doc. CCPR/C/127/D/2728/2016. Per approfondimenti sul tema, tra i molti, E. SOMMARIO, *When climate change and human rights meet: A brief comment on the UN Human Rights Committee's Teitiota decision*, in *Questions of International Law*, 2021; S. VILLANI, *Reflections on human rights law as suitable instrument of complementary protection applicable to environmental migration*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3, 2021; S. DOMAINE, *Cambiamenti climatici e diritti umani: il divieto di refoulement in Teitiota c. Nuova Zelanda*, in *Federalismi.it*, 2020.

inondazioni, sia processi di cambiamento graduale, come l'innalzamento del livello del mare o la desertificazione, possono essere causa di migrazione forzata oltre i confini nazionali al fine di cercare protezione dai danni legati al cambiamento climatico⁴³.

In conclusione, nel corso del tempo, il legislatore (sovra)nazionale ha fornito grande rilevanza al concetto di calamità in molteplici rami del diritto. Nel diritto dell'immigrazione, tale nozione in certi casi rappresenta l'ago della bilancia nella valutazione del bisogno di protezione di un richiedente esposto a minacce ambientali solo se l'evento da cui è affetto viene qualificato come calamità; nel diritto UE, essere affetti da una circostanza riconosciuta come calamitosa è essenziale ai fini dell'erogazione degli aiuti di Stato. Il ruolo giocato dalla calamità accresce ancora di più in ragione della sua indeterminatezza che potrebbe adattarsi al contesto di riferimento promuovendone una lettura estensiva. Senza ulteriori specificazioni, tuttavia, ciò inevitabilmente dipenderà dall'agire discrezionale di chi è chiamato o chiamata ad applicare od interpretare la norma.

⁴³ *Idem*, para 9.11.

OSSERVATORIO ITALIANO EUROPEO E INTERNAZIONALE

ANTONIO JANNARELLI

TRASPARENZA DEL MERCATO NELLE FILIERE AGROALIMENTARI E DIRITTO DI IMPRESA: A PROPOSITO DEI DECRETI APPLICATIVI DELL'ART. 3 DELLA LEGGE N. 44 DEL 2019 IN MATERIA DI LATTE OVINO, CAPRINO E LATTE VACCINO

ABSTRACT

Il breve saggio commenta i recenti decreti ministeriali attuativi del monitoraggio della produzione del latte introdotto dall'art. 3 della legge n. 44 del 2019 e sottolinea positivamente la meditata scelta di favorire la trasparenza del mercato con l'accesso ai dati senza ledere la libertà di impresa.

The short essay analyzes the recent ministerial decrees implementing the monitoring of milk production introduced by article 3 of law n. 44 of 2019 and positively underlines the thoughtful choice of favoring market transparency with access to data without affecting freedom business.

PAROLE CHIAVE: Latte – Mercato – Impresa.

KEYWORDS: *Milk – Market – Business.*

SOMMARIO: 1. Introduzione: il monitoraggio della produzione del latte nell'art. 3 del d.lg. 29 marzo 2019, n. 27 e la crisi del mercato. – 2. I decreti ministeriali dell'agosto 2021 contenenti le disposizioni di attuazione del monitoraggio. – 3. L'accesso dei privati operatori alle informazioni registrate sulla banca dati: le meditate scelte dei decreti e la sconfitta di tuttora persistenti aspettative demagogiche.

1. A distanza di più di due anni dall'adozione del d.lg. 29 marzo 2019, convertito con modificazioni dalla legge 21 maggio 2019, n. 44, il recente d.m. 26 agosto 2021, registrato alla Corte dei conti nel settembre del medesimo anno, ha adottato le modalità di applicazione dell'art. 3 di tale legge per quanto concerne le dichiarazioni obbligatorie nel settore del latte caprino. Si è così affiancato all'altro d.m. del 6 agosto 2021 il quale, a sua volta, ha previsto le modalità di applicazione e sia per ciò che concerne nel settore del latte bovino e dei prodotti lattiero-caseari le dichiarazioni obbligatorie di cui all'art. 151 del reg. (UE) n. 1308/2013, sia, per quanto riguarda il già richiamato art. 3 del decreto-legge 29 marzo 2019, n. 27 (convertito, con modificazioni, dalla legge 21 maggio 2019, n. 44).

Prima di esaminarne più da vicino la disciplina introdotta, è opportuno rammentare il contenuto dell'art. 3 nel d. l. 29 marzo 2019, la cui rubrica si riferiva appunto al “Monitoraggio della produzione di latte vaccino, ovino e caprino e dell'acquisto di latte e prodotti lattiero-caseari a base di latte importati da Paesi dell'Unione europea e da Paesi terzi”, nonché le ragioni che, in quella specifica stagione, ne hanno occasionato l'introduzione.

Con il comma 1° di tale norma si è innanzitutto imposto ai primi acquirenti di latte crudo, quali definiti dall'art. 151, par. 2, del reg. (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013¹, «di registrare mensilmente, nella banca dati del Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN) di cui all'art. 15 del decreto legislativo 21 maggio 2018, n. 74, i quantitativi di latte ovino, caprino e il relativo tenore di materia grassa, consegnati loro dai singoli produttori nazionali, i quantitativi di latte di qualunque specie acquistati direttamente dai produttori, nonché quelli acquistati da altri soggetti non produttori, situati in Paesi dell'Unione europea o in Paesi terzi, e i quantitativi di prodotti lattiero-caseari semilavorati provenienti da Paesi dell'Unione europea o da Paesi terzi, con indicazione del Paese di provenienza, fatte salve le disposizioni di cui alla legge 11 aprile 1974, n. 138 in ordine al divieto di utilizzare latte in polvere».

Analogo obbligo di registrazione mensile e per ogni unità produttiva,

¹ «Fermo restando quanto stabilito dall'allegato III, punto 9, del regolamento di esecuzione (UE) 2017/1185 della Commissione, del 20 aprile 2017, per il latte vaccino».

da effettuarsi nella banca dati del SIAN, è stato introdotto – ai sensi del comma 2° del medesimo art. 3 – a carico delle aziende che producono prodotti lattiero-caseari contenenti latte vaccino, ovino o caprino, in ordine ai quantitativi di ciascun prodotto fabbricato, i quantitativi di ciascun prodotto cedito e le relative giacenze di magazzino.

Nei successivi commi, l'art. 3 da una parte ha fatto rinvio ad un decreto ministeriale circa la fissazione delle modalità applicative della disciplina in ordine alle registrazioni, dall'altra ha previsto graduate sanzioni da applicare in caso di violazione dell'obbligo di registrazione per via della loro totale omissione o semplice tardività ed ha assegnato al Dipartimento dell'Ispezzione centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari del Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo (ICQRF) il compito di provvedere alle sanzioni oltre che a quello di esercitare i controlli per l'accertamento delle infrazioni, unitamente alle Regioni, agli enti locali e alle altre autorità di controllo, nell'ambito delle rispettive competenze.

In sede di conversione del decreto in legge, è stato altresì introdotto il comma 2-*bis* secondo il quale: «I produttori di latte e le loro associazioni e organizzazioni, registrati nel SIAN, accedono alla banca dati del medesimo SIAN al fine di consultare i dati relativi ai primi acquirenti, in ordine al quantitativo di latte registrato».

Ebbene, l'introduzione di un sistema di trasparenza e di controllo dei flussi quantitativi di latte crudo consegnato dai produttori ai primi acquirenti, unitamente alle produzioni lattiero-casearie provenienti dai processi di trasformazione, era intervenuto nel 2019 nell'ambito di una grave crisi del settore, tuttora non ancora superata, dovuta alla caduta dei prezzi del latte, allora particolarmente grave nel settore ovino caprino, e alle pesanti difficoltà di smaltimento sul mercato dei prodotti trasformati lattiero-caseari intervenute a causa di un negativo andamento delle negoziazioni sui mercati globali. In quella stagione ciò era dovuto a causa sia delle restrizioni adottate dall'Unione europea nei confronti della Russia, sia della forte contrazione della domanda di prodotti caseari trasformati proveniente dagli Stati Uniti.

In tale congiuntura, al di là di altri provvedimenti tampone adottati al fine di assicurare in via eccezionale ai produttori di latte un contenimento delle perdite, l'introduzione a livello nazionale di un sistema rigoroso di registrazione tanto dei flussi all'entrata di latte inseriti nella filiera della trasformazione, quanto, all'uscita, dei prodotti trasformati lattiero-caseari, rispondeva ad una pressante domanda proveniente soprattutto dal mondo agricolo in particolare dai produttori di latte caprino ed ovino sardo.

Secondo i produttori di latte, la situazione critica venuta a determinarsi discendeva anche dalla presenza di circuiti poco trasparenti, se non addirittura illeciti, di circolazione di latte di provenienza oscura ovvero anche di prodotti fatti passare per latte, a tutto svantaggio dei produttori nazionali, con la conseguente caduta dei prezzi della materia prima in alcuni casi anche al di sotto dei costi medi di produzione.

Le misure introdotte dall'art. 3 della legge 21 maggio 2019, n. 44, miravano appunto all'introduzione di un sistema di registrazione mensile dei flussi di latte destinati alla trasformazione in modo da monitorare il mercato del latte nazionale e dei formaggi ottenuti dalla sua trasformazione nonché l'entità dell'approvvigionamento da parte delle imprese casearie di latte proveniente dall'estero, all'interno o all'esterno stesso dell'Unione europea.

In effetti, nell'ambito della accesa controversia economico-sociale emersa nei primi mesi del 2019 a proposito della crisi dei prezzi del latte caprino ed ovino, una lettura semplicistica dei limiti strutturali dei mercati agricoli² e, dunque, della loro fisiologica instabilità, aveva portato i sindacati agricoli coinvolti nella gestione di tale crisi a porre al centro dell'attenzione la scarsa trasparenza degli approvvigionamenti della materia prima alla base della produzione di prodotti lattiero-caseari in cui si collocava anche la crescente presenza di fornitori stranieri della materia prima (di prevalente provenienza dai Paesi dell'Europa dell'est) a scapito dei produttori nazionali. In quel contesto, l'art. 3 mirava anche a soddisfare la pressante richiesta di trasparenza avanzata dalle organizzazioni agricole e, al tempo stesso, a far rientrare la vivace dura protesta dei produttori sardi di latte ovino e caprino.

Nel commentare l'art. 3, comma 2-*bis*, si era avanzata la preoccupazione³, in attesa del decreto applicativo che si sarebbe dovuto approntare

² Sulle ragioni strutturali alla base della caduta dei prezzi agricoli, al di là di comportamenti eventualmente sleali pur presenti nelle relazioni di mercato, si v. le considerazioni prospettate da A. JANNARELLI, *Prezzi dei prodotti agricoli nei rapporti di filiera e rispetto dei costi medi di produzione tra illusioni ottiche ed effettiva regolazione del mercato: cronache amare dal Bel Paese*, in questa *Rivista*, 2019, I, p. 559 ss. Infatti, nel quadro di tale vertenza, si ritenne assai discutibilmente da parte dei produttori di latte e delle organizzazioni sindacali di puntare sul ricorso al comma 2° dell'art. 62 della legge n. 27 del 2012, contenente il divieto di pratiche scorrette nelle relazioni di filiera, sulla base della convinzione che tale disposizione costituisse strumento per contrastare la caduta dei prezzi quasi che essa fosse dovuta a comportamenti sleali delle imprese acquirenti della materia prima: lettura, questa, smentita dall'esito negativo di una molteplicità di vertenze sottoposte all'attenzione dell'Autorità garante della concorrenza. In particolare, oltre ai casi esaminati nell'indagine di A. JANNARELLI, *op. cit.* e intervenuti a ridosso dalla crisi del 2019, si v. altresì i numerosi recentissimi provvedimenti dell'autorità, pubblicati nei Bollettini dell'Autorità garante della concorrenza nn. 29 e 37 del 2021, che hanno ribadito nella specie l'esclusione della violazione dell'art. 62, comma 2°.

³ Si rinvia a A. JANNARELLI, *op. cit.*, p. 582 ss.

trenta giorni dopo (sic !) l'entrata in vigore della legge di conversione del decreto, che l'accesso ai dati presenti nella banca del SIAN, assicurato «ai produttori di latte e le loro associazioni e organizzazioni» potesse ingenerare un *vulnus* alla libertà di iniziativa economica e alla riservatezza, in funzione della tutela della concorrenza, di dati sensibili relativi alle diverse fonti di approvvigionamento delle singole imprese acquirenti del latte.

Appariva, infatti, evidente che, a prescindere dall'accesso a tali dati da parte delle strutture pubbliche, un eventuale indiscriminato accesso alle informazioni raccolte nella banca dati anche da parte di siffatti soggetti privati fosse di dubbia legittimità costituzionale in quanto lesiva delle legittime prerogative delle imprese a tenere riservate le proprie fonti di approvvigionamento e le proprie strategie di azione.

2. Con i due decreti richiamati nell'*incipit* della presente riflessione, il ministero delle politiche agricole ha finalmente adottato la disciplina applicativa dell'art. 3 della legge n. 44 del 2019, occupandosene distintamente, sia pure con contenuti disciplinari sostanzialmente identici, sia del latte ovino-caprino sia del latte vaccino.

Il decreto 26 agosto 2021 contiene le modalità di applicazione degli obblighi previsti nell'art. 3 della legge n. 44 del 2019 «relativi alle dichiarazioni obbligatorie nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari nel settore ovi-caprino» che era stato, in particolare, al centro della grave crisi intervenuta nel 2019 e che aveva portato a forti proteste da parte dei produttori sardi.

Il sistema di registrazione introdotto dal decreto coinvolge a ben vedere i diversi protagonisti della filiera, in particolare: 1) i produttori di latte, in qualità di semplici fornitori della materia prima, sul presupposto che non provvedano essi stessi direttamente alla lavorazione e trasformazione del latte e alla successiva vendita, assumendo, in questo ultimo caso, la qualifica di «piccoli produttori»; 2) soprattutto, i «primi acquirenti» della materia prima; 3) i fabbricanti di prodotti lattiero-caseari, ossia le imprese singole o associate che fabbricano tali prodotti.

a) Ebbene, per ciò che riguarda i produttori di latte, l'art. 5 del decreto rinvia al d.P.R. 1° dicembre 1999, n. 50,3 in ordine all'identificazione di ogni azienda di produzione di latte, da attuarsi attraverso il codice unico delle aziende agricole (CUAA) ed ogni sua unità tecnico economica, previa l'individuazione del centro aziendale attraverso la particella catastale su cui è ubicata la stalla nonché attraverso il codice aziendale assegnato dall'Azienda sanitaria locale.

Fermo restando che i produttori di latte provvedono agli aggiornamenti del proprio fascicolo aziendale ai sensi del d.P.R. n. 503 sopra richiamato, (così l'art. 5, comma 3°, del decreto), la novità principale del decreto è contenuta nell'art. 6, comma 1°, del decreto. Secondo questa norma: «I produttori devono consegnare il latte da loro prodotto solo ai primi acquirenti preventivamente riconosciuti», avvalendosi ovviamente dell'albo dei primi acquirenti tenuto dal SIAN.

Il decreto, a ben vedere, non si è preoccupato di disciplinare in maniera adeguata l'ipotesi in cui i produttori di latte abbiano aderito ad una organizzazione di produttori di cui all'art. 161 del reg. n. 1308 del 2013 ovvero abbiano costituito strutture associative, conferendo alla stesse il proprio latte in vista della sua cessione ai primi acquirenti. Tuttavia, come si ricava dall'art. 6, comma 8°, anche tali associazioni e organizzazioni possono registrarsi al SIAN.

a1) Quanto, viceversa, ai cc.dd. «piccoli produttori», costoro, oltre ai dati aziendali di cui all'art. 5 ora analizzato, sono chiamati entro il 20 del mese di gennaio a registrare i quantitativi di latte venduto direttamente ai consumatori ed i quantitativi di latte utilizzato per la fabbricazione di prodotti lattiero-caseari venduti direttamente ai consumatori nell'anno precedente (così l'art. 6, comma 6°).

b) Molto più importante nell'economia del decreto la disciplina destinata ai cc.dd. «primi acquirenti», assunti come i principali interlocutori dei produttori di latte nella filiera.

In primo luogo, l'art. 2, comma 2°, del decreto qualifica come tali le imprese o le associazioni che acquistano il latte dai produttori di base per: *a)* sottoporlo a raccolta, imballaggio, magazzinaggio refrigerazione o trasformazione compreso il lavoro di ordinazione; *b)* cederlo ad una o più imprese dedite al trattamento o alla trasformazione del latte o di altri prodotti lattiero-caseari.

Ebbene, al fine di permettere la trasparenza nelle relazioni di filiera e monitorare la produzione di latte e la sua circolazione nei processi di trasformazione di prodotti lattiero-caseari, il decreto ha previsto che i primi acquirenti siano preventivamente assoggettati ad un riconoscimento da parte delle Regioni e delle province autonome. Tale riconoscimento, unitamente agli eventuali successivi mutamenti dei dati relativi all'impresa, ivi compresa la revoca stessa del riconoscimento, vanno inseriti in un apposito albo tenuto da SIAN, e reso pubblico e accessibile dagli utenti interessati.

Ai fini del riconoscimento, da concedersi sulla base di una preventiva domanda e soggetto a decadenza in caso di mancato acquisto di latte per

un periodo superiore a dodici mesi, è necessario che la struttura abbia a sua disposizione locali in cui, in caso di controlli, si possano consultare la contabilità di magazzino, i registri ed altri documenti commerciali, e disponga di attrezzature idonee al collegamento telematico con il SIAN, o equipolenti, nonché di un rappresentante legale fornito di un dispositivo di firma digitale rilasciato da un ente di certificazione riconosciuto. Ai fini sempre del riconoscimento è peraltro fondamentale che la struttura si impegni ad eseguire puntualmente, per ogni produttore di latte conferente, le registrazioni previste nell'art. 6 commi 2° e 3°, nonché a mettere a disposizione la documentazione necessaria per la esecuzione dei controlli.

Quanto agli adempimenti posti a carico dei primi acquirenti del latte riconosciuti e come tali legittimati all'acquisto del latte dai produttori di base, l'art. 6 comma 2° stabilisce che: «Entro il giorno 20 di ogni mese i primi acquirenti registrano⁴ nella banca dati del SIAN gli estremi identificativi dei fornitori, gli indirizzi degli stabilimenti di provenienza o delle aziende di produzione e, per ognuno di essi, separatamente per specie animale ed origine geografica, i seguenti dati relativi al mese di calendario precedente: i quantitativi di latte crudo e di latte crudo biologico consegnati direttamente dai singoli produttori di latte ubicati in Italia, con l'indicazione del tenore di materia grassa e del tenore di proteine; i quantitativi di latte acquistati direttamente dai produttori situati in altri Paesi dell'Unione europea o in Paesi terzi».

La registrazione riguarda anche i quantitativi di latte acquistati da altri soggetti non produttori, situati in Italia; e quelli acquistati da altri soggetti non produttori situati in altri Paesi dell'Unione europea o in Paesi terzi con l'indicazione del Paese di provenienza. Analoga soluzione è disposta a proposito dei quantitativi di prodotti lattiero-caseari semilavorati provenienti dall'Italia; ovvero di quelli provenienti da altri Paesi dell'Unione europea o da Paesi terzi, con l'indicazione del Paese di provenienza⁵.

⁴ Al riguardo il successivo comma 3° del medesimo art. 6 precisa che tutte le registrazioni provenienti dai primi acquirenti esigono l'apposizione delle rispettive firme digitali, secondo le modalità di trasmissione telematica indicate da AGEA (Agenzia per le erogazioni in agricoltura).

⁵ A ben vedere, come specifica il medesimo art. 6, comma 2°, per i quantitativi di latte o di prodotti lattiero-caseari semilavorati provenienti dall'estero (da Paesi dell'Unione o da Paesi terzi) le registrazioni sono effettuate in automatico attraverso il SIAN, acquisendoli dalla banca dati istituita presso il Ministero della salute, i dati già comunicati agli UVAC (Uffici veterinari per gli adempimenti degli obblighi comunitari), sulla base dell'art. 5 del d.lgs. 30 gennaio 1993, n. 28, nonché quelli comunicati ai PIF (Posti controllo frontaliero), sulla base dell'art. 3 del d.lgs. 25 febbraio 2000, n. 80.

La medesima disciplina si applica anche alle associazioni o organizzazioni di acquirenti riconosciuti che intendono effettuare le comunicazioni in qualità di acquirenti. Come dispone l'art. 4, comma 4°, esse si avvalgono del SIAN e, a tal fine, presentano all'AGEA un'apposita richiesta, comunicando codice fiscale, denominazione, sede e rappresentante legale⁶.

c) A differenza dei primi acquirenti del latte riconosciuti, come tali tenuti entro il 20 di ogni mese ad effettuare le registrazioni dei dati sopra indicati, tutte le aziende che producono prodotti lattiero-caseari, previo accreditamento presso il sistema agricolo nazionale, SIAN, devono entro il giorno 20 dei mesi di gennaio, aprile, luglio e ottobre, effettuare la registrazione⁷ di tutti i quantitativi di ciascun prodotto fabbricato, i quantitativi di ciascun prodotto ceduto e le relative giacenze di magazzino, registrati nel trimestre precedente.

3. Il complesso delle registrazioni attinenti alla produzione di latte ovino-caprino ceduto ai primi acquirenti dai produttori di latte ovvero a tutte le quantità di latte diversamente acquisito da questi ultimi nonché alla quantità di prodotti lattiero-caseari ottenuti e movimentati da parte della relative aziende è in definitiva messo a disposizione delle istituzioni pubbliche, a partire dalle Regioni sino al Ministero, spettando pur sempre da una parte alle Regioni il compito di effettuare controlli sulle dichiarazioni registrate previste nell'art. 6 e all'ICQRF: oltre ai controlli rientranti nelle competenze istituzionali, il compito di provvedere all'irrogazione delle sanzioni previste dall'art. 3 della legge n. 44 del 2019.

Quanto, in particolare, all'accesso ai dati immessi nella banca dati a seguito delle registrazioni sopra richiamate, il decreto, molto opportunamente, ha prospettato una regolamentazione dello stesso che, a ben vedere, ha limitato in maniera oltremodo significativa l'originario ambito operativo che la lettera dell'art. 3, comma 2-*bis*, prospettava e che, come tale, è apparso a nostro avviso di dubbia legittimità costituzionale. Così facendo, a ben vedere, si è indubbiamente finito con il deludere le aspettative di incondizionato accesso ai dati sulle quali avevano fatto leva le organizzazioni sindacali dei produttori agricoli nel promuovere l'inserimento del comma 2-*bis*

⁶ A questo riguardo l'art. 4, comma 5°, precisa che i «primi acquirenti comunicano alla Regione che li ha riconosciuti l'adesione ed il recesso da una associazione o organizzazione di acquirenti».

⁷ Anche in questo caso le registrazioni sono sottoscritte dal dichiarante con l'apposizione della propria firma digitale, secondo le modalità di trasmissione telematica che saranno indicate da AGEA.

nell'art. 3 in sede di conversione in legge dell'originario decreto legge del 2019.

Infatti, è bene ricordare che l'art. 3, comma 2-*bis*, della legge dispone che: «I produttori di latte e le loro associazioni e organizzazioni, registrati nel SIAN, accedono alla banca dati del medesimo SIAN al fine di consultare i dati relativi ai primi acquirenti, in ordine al quantitativo di latte registrato». Per quanto riferita ai soli dati dei primi acquirenti, la formula utilizzata potrebbe legittimamente far pensare che i singoli produttori di latte e le loro associazioni e organizzazioni, sempre che registrati, possano accedere a tutte le informazioni dei primi acquirenti.

Ebbene, il comma 8° dell'art. 6 del decreto di applicazione accoglie, viceversa, un'interpretazione applicativa della norma di legge decisamente restrittiva. Infatti l'art. 6, comma 8°, del decreto ministeriale qui in esame, innanzitutto si è preoccupato di precisare che il SIAN mette a disposizione dei primi acquirenti e delle aziende che producono prodotti lattiero-caseari, registrati dal SIAN, le informazioni dagli stessi dichiarate: come dire, dunque, che, a prescindere dall'accesso assicurato agli organi di controllo, i dati raccolti nella banca dati, riferibili ai primi acquirenti e alle imprese lattiero-casearie non sono di dominio pubblico, ma restano accessibili solo ai medesimi soggetti che ne hanno effettuato la registrazione.

Quanto, poi, ai produttori lattieri, la medesima norma prosegue e dispone che «i produttori di latte e le loro associazioni ed organizzazioni, registrati nel SIAN, accedono alla banca dati del medesimo SIAN al fine di consultare i dati relativi ai primi acquirenti, *in ordine ai propri quantitativi di latte registrati*, e i dati aggregati delle consegne effettuate nella Regione di appartenenza». Come è agevole cogliere, la disposizione riproduce, in definitiva, il testo dell'art. 3, comma 2-*bis*, della legge, ma con quella precisazione, sopra sottolineata, che ne riduce oltremodo il precipitato applicativo. Forzatura, questa, a nostro avviso, indubbia e al tempo stesso accomunabile, nella radicalità del risultato operativo, a quella, di segno opposto, annunciata nella lettera dell'art. 3, comma 2-*bis*, ma che elimina in radice le riserve circa la legittimità costituzionale di quest'ultima disposizione a suo tempo denunciate.

D'altro canto, la conoscenza dei dati aggregati a livello regionale si riferisce pur sempre alle sole consegne di latte effettuate dagli stessi produttori di latte ai primi acquirenti e non coinvolge, come si continua tuttora erroneamente a sostenere da parte delle organizzazioni sindacali agricole, che coinvolga anche i dati delle aziende produttrici di prodotti lattiero-caseari relativi alle vendite effettuate nonché alle giacenze di magazzino.

In conclusione, la conoscenza dei dati relativi alla circolazione della materia prima agricola costituisce indubbiamente uno strumento prezioso per contribuire a razionalizzare le relazioni di mercato, ma in un sistema di mercato competitivo e di libertà di iniziativa resta pur sempre indispensabile, nei rapporti tra soggetti privati operanti nel mercato, che l'attuazione del migliore sistema di diffusione delle informazioni non pregiudichi l'operatività dei paradigmi costitutivi della libertà di impresa e del corretto funzionamento della concorrenza, con particolare riguardo a quelle imprese industriali e commerciali che nelle filiere agro-alimentari, pur sempre in competizione tra loro, sono le controparti negoziali dei produttori agricoli. In un sistema di mercato, la maggior tutela di questi ultimi in termini di un rafforzato potere contrattuale nei confronti delle industrie alimentari non può che fare affidamento sullo sviluppo e rafforzamento dell'associazionismo economico, come aveva lucidamente sostenuto, alla metà degli anni sessanta del secolo scorso, Manlio Rossi-Doria nel rimarcare sin da allora che gli agricoltori «dovrebbero essere aiutati a formare le proprie cooperative o associazioni di produttori (come oggi le si chiama e la politica agraria comune del MEC ha prescritto) e ad impegnarle a costruire e gestire i propri impianti di conservazione, allestimento e commercializzazione dei prodotti; ad assumere cioè, se non l'esclusiva, una forte posizione nello stesso settore delle industrie trasformatrici, così da garantire sempre, al grado più elevato, il potere contrattuale degli agricoltori»⁸.

⁸ Si v. M. ROSSI-DORIA, *Una agricoltura industrializzata*, in ID., *Scritti su mezzogiorno*, Napoli, 2003, p. 117.

GIURISPRUDENZA

PARTE SECONDA

RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO

GIURISPRUDENZA

GIANGIORGIO CASAROTTO

LA DISCIPLINA DEI TERRENI DEMANIALI IN CONCESSIONE

ABSTRACT

L'applicabilità della disciplina privatistica ai contratti agrari aventi ad oggetto terreni demaniali o del patrimonio indisponibile appartenenti ad enti pubblici, territoriali o non territoriali, non può che ritenersi definitivamente e incontrovertibilmente sancita dall'art. 6 del d.lgs. n. 228 del 2001, che dovrebbe finalmente porre un punto fermo alla cinquantennale diatriba giurisprudenziale sulla questione, che già ha visto disattesa sia l'originaria previsione dell'art. 22 della legge n. 11 del 1971, sia quella conseguente alla sua novellazione da parte dell'art. 51, legge n. 203 del 1982, quindi ripresa dall'art. 9, ultimo comma, d.l. 2 ottobre 1981, n. 546, introdotto con la legge di conversione 1° dicembre 1981, n. 692. Particolare rilievo assume poi l'espreso richiamo all'art. 23, 3° comma, legge n. 11 del 1971, come modif. dall'art. 45, legge n. 203 del 1982, che nel suo interagire con l'art. 58, sempre legge n. 203 del 1982, comporta che le disposizioni del rapporto in contrasto con le norme legali, non assunte con la contrattazione in deroga, sono senz'altro nulle. Conseguentemente nessuno spazio residua per contenuti che trovino la loro origine nella potestà discrezionale della PA e nella concessione (tranne quelli, assolutamente marginali, non oggetto di disciplina legale). Dal sistema così risultante trova anche conferma la giurisdizione ordinaria per le controversie sul rapporto.

The applicability of the private regulations to agricultural contracts concerning state-owned land or unavailable assets belonging to public, territorial or non-territorial authorities, can only be considered definitively and incontrovertibly sanctioned by art. 6 of d.lgs. n. 228 of 2001, what should finally put a firm point to the fifty-year jurisprudential diatribe on the question, which has already seen disregarded both the original provision of art. 22 of Law no. 11/1971, and the one resulting from its modification by art. 51,

l. 203/1982, then again proposed by art. 9, ult. co., d.l. 02.10.1981, n. 546, introduced by the conversion law 01.12.1981, n. 692. Of particular importance is the express reference to art. 23, third paragraph, legge n. 11/1971, as modified by art. 45, legge n. 203/1982, which in its interaction with art. 58, legge n. 203/1982, implies that the provisions of the relationship in contrast with the legal rules, not assumed with the bargaining in derogation, are certainly null. Consequently no remaining space for contents that find their origin in the discretionary power of the Public Administration and in the concession (except those, absolutely residual, not subject to legal discipline). The resulting system also confirms the ordinary jurisdiction for disputes over the relationship.

PAROLE CHIAVE: Terreni demaniali e del patrimonio indisponibile – Contratti agrari – Art. 6 del d.lgs. n. 228 del 2001 – Applicabilità della normativa sui contratti agrari.

KEYWORDS: *State Property Land and Unavailable Assets – Agricultural Contracts – Art. 6 of the D.Lgs. n. 228 of 2001 – Applicability of the Legislation on Agricultural Contracts.*

Sommario: 1. La situazione anteriore al d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228. – 2. L'art. 6 del d.lgs. n. 228 del 2001. – 3. Il richiamo normativo alla contrattazione in deroga assistita. – 4. La giurisdizione per i contratti di affitto dei terreni demaniali.

1. Trovatomi ad occuparmi di una questione relativa all'applicabilità della disciplina dei contratti agrari ai rapporti di concessione di fondi demaniali ad usi agricoli, ora definitivamente e incontrovertibilmente sancita dall'art. 6 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, ho rinvenuto al riguardo solamente quattro sentenze (non senza sorpresa, a confronto con la copiosità giurisprudenziale antecedente), una della Corte di appello di Milano del 2004¹, che dà *de plano* per acquisita l'applicabilità della normativa agraria, una del TAR Trento del 2014², che invece la nega, e due della Cassazione, del 2017 e del 2020, che alla norma in parola neppure fanno cenno alcuno (peraltro entrambe riferentisi a terreni oggetto di usi civici)³.

¹ App. Milano 6 febbraio 2004, n. 365, di cui è disponibile la sola massima, in *Giur. agr.* 2007, 1, p. 451: «L'art. 52 legge 3 maggio 1982 n. 203 (applicabile in forza dell'art. 6 d.lg. 18 maggio 2001, n. 228 anche i terreni demaniali o patrimoniali indisponibili degli enti pubblici, territoriali ed extraterritoriali) va interpretato nel senso della inderogabilità, non superabile da pattuizione concordata ex art. 45 legge n. 203 del 1982 con l'intervento e l'assistenza delle competenti organizzazioni professionali, del termine minimo di sei anni ivi previsto – eccezionalmente rispetto alla comune disciplina della durata dei contratti d'affittanza agraria – per i contratti d'affitto di terreni montani destinati ad alpeggio, a condizione che nei terreni medesimi sussistano edifici ed attrezzature per l'alloggio del personale ed il ricovero del bestiame».

² TAR Trento, sez. I, 12 marzo 2014, n. 78, in *Foro Amm.*, 2014, 3, p. 863: «Ai beni demaniali e patrimoniali indisponibili dello Stato e degli altri enti territoriali non si applica la legislazione sui contratti agrari e, segnatamente, la disciplina in tema di durata e proroga, quando detti beni devono, in ogni momento, mantenere la loro utilizzabilità ai fini per i quali sono stati classificati come demaniali o indisponibili. In caso contrario, sarebbe preclusa all'amministrazione la discrezionale facoltà di confermare la continuazione e la rinnovazione del rapporto alla luce delle autonome valutazioni circa la compatibilità di esso con l'uso pubblico del bene demaniale. Conformemente agli esposti principi, l'art. 6 d.lgs. n. 228 del 2001 non ha fissato alcuna regola sulla durata delle concessioni dei beni pubblici; anzi, al comma 2°, ha stabilito che l'ente proprietario può sempre recedere, in tutto o in parte, dal rapporto concessorio, fatto salvo il preavviso non inferiore a sei mesi e il pagamento di una indennità, ogniqualvolta il bene debba essere improcrastinabilmente destinato al fine per il quale la demanialità o l'indisponibilità è posta».

³ Cass. 10 ottobre 2017, n. 23648 e Cass. 12 giugno 2020, n. 11276, con identica massima: «La possibilità di consentire in favore dei privati, con contratto di affitto di fondo rustico, il godimento individuale di un terreno demaniale di uso civico, temporaneamente non utilizzato dalla comunità, può avere solo carattere precario e temporaneo. Ne consegue che il rapporto resta sottratto alle norme speciali in materia agraria relative alla durata poiché altrimenti resterebbe preclusa alla PA la possibilità di condizionarne

E, invero, quella dell'identificazioni della disciplina applicabile ai rapporti agrari oggetto di concessioni a privati di terreni appartenenti al demanio (ovvero al patrimonio indisponibile) dello Stato o di altri enti pubblici, è *vexata quaestio*⁴, che trovava antecedentemente regolamentazione, in particolare, all'art. 22, legge 11 febbraio 1971, n. 11⁵, nonché all'art. 9, ultimo comma, d.l. 2 ottobre 1981, n. 546, introdotto con la legge di conversione 1° dicembre 1981, n. 692⁶, disposizioni di per sé già piuttosto chiaramente indicanti una *voluntas legis* nel senso dell'estensione dell'intera disciplina privatistica anche a detti rapporti.

Inizialmente si rinvenivano pronunce della Suprema Corte a favore dell'applicabilità, in particolare anche per quanto concerne specificamente il canone e la durata⁷ (quest'ultima all'epoca della legge n. 11 del 1971 caratterizzata dal regime della proroga *sine die* dei rapporti agrari), e ciò, si precisava, anche indipendentemente dalla circostanza che il rapporto avesse fonte in un atto negoziale, ovvero in un provvedimento di concessione amministrativa⁸. Ma detta soluzione ha trovato via via crescente resistenza

la continuazione e la rinnovazione alla compatibilità, in concreto, con la destinazione ad uso civico del terreno».

⁴ Per una sintesi v. ALESSI e PISCIOTTA, *I contratti agrari*, in *Trattato di dir. civ. e comm.*, diretto da Cicu e Messineo, 2ª ediz., Giuffrè, 2015, p. 144 ss. La nuova norma è stata altrimenti oggetto di scarsa attenzione da parte della dottrina e si possono così richiamare alcuni commenti alla medesima nel contesto di trattazioni concernenti l'intero d.lgs. n. 228/2001: cfr. CASADEI, in *Riv. dir. agr.*, 2002, I, p. 318 ss.; GERMANÒ, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2001, p. 768 ss.; GRASSO, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2001, p. 549 ss.

⁵ Parte iniziale del comma 1°: «Le norme della legge 12 giugno 1962, n. 567, e della presente legge si applicano anche ai terreni che comunque vengano concessi per l'utilizzazione agricola o silvopastorale dallo Stato, dalle province, dai comuni o da altri enti».

⁶ «Resta, altresì, ferma l'applicabilità delle norme sull'affitto dei fondi rustici anche ai terreni demaniali, o soggetti al regime dei beni demaniali di qualsivoglia natura, appartenenti ad enti pubblici territoriali o non territoriali, fino a che persista l'utilizzazione agricola o silvo-pastorale dei terreni medesimi, in conformità con quanto disposto dall'art. 22 della legge 11 febbraio 1971, n. 11».

⁷ V. ad es. Cass. 10 aprile 1984, n. 537: «La disciplina dell'affitto dei fondi rustici, contenuta nelle leggi 12 giugno 1962 n. 567 e 11 febbraio 1971 n. 11, si applica, ai sensi dell'art. 22 di tale ultima legge, e 9, 4° comma, del d.l. 2 ottobre 1981 n. 546, anche ai terreni demaniali, o assoggettati al regime dei beni demaniali di qualsivoglia natura, appartenenti allo Stato o ad altri enti pubblici, affidati in regime di concessione per l'utilizzazione agricola o silvo-pastorale, fino a quando persista tale utilizzazione».

⁸ Ad es. Cass. 27 gennaio 1986, n. 540: «Ai sensi dell'art. 22 della legge 11 febbraio 1971 n. 11 sulla disciplina dell'affitto dei fondi rustici (norma confermata dall'art. 51 della legge n. 203 del 1982, che si è limitato a sostituirla con l'ultimo comma), le norme della legge 12 giugno 1962 n. 567 e della stessa legge n. 11 del 1971 «si applicano anche ai

nella giurisprudenza della Cassazione e del Consiglio di Stato⁹, ben presto rinvenendosi decisioni in senso opposto, anche coeve a quelle ricordate, che escludevano la riferibilità dell'art. 22 della legge 11 febbraio 1971, n. 11, ai rapporti derivanti da concessione amministrativa, come di regola avviene per i terreni *de quibus*, la cui presenza fu ritenuta già di per sé precludere l'applicazione della disciplina privatistica¹⁰. Alla fine, con l'intervento delle Sezioni unite con la sentenza 21 aprile 1989, n. 1889, l'area di riferimento dell'art. 22, e quindi dell'applicabilità della disciplina privatistica per quanto concerne i beni demaniali e patrimoniali indisponibili, venne definitivamente confinata alla sola determinazione dei canoni¹¹, contemporaneamente riconoscendosene l'integrale applicabilità unicamente per i rapporti vertenti sui terreni del patrimonio disponibile¹².

Altre decisioni si focalizzarono invece direttamente sulla disciplina in ordine alla durata legale dei contratti (quindici anni ovvero, *ratione temporis*, il regime della proroga), che ritennero inapplicabile ai rapporti aventi ad oggetto terreni demaniali e patrimoniali indisponibili, argomentando con la necessità di garantire all'Amministrazione la possibilità di liberamente condizionare la continuazione e la rinnovazione del vincolo alla compatibilità, in concreto, con la destinazione dei beni medesimi alle loro specifiche finalità pubbliche¹³.

terreni che comunque vengano concessi per l'utilizzazione agricola o silvopastorale dallo Stato, dalle Province, dai Comuni e da altri enti'; pertanto, anche i terreni demaniali e patrimoniali degli enti pubblici possono essere oggetto di comuni contratti agrari di diritto privato, ancorché preceduti da delibere o atti amministrativi che ne autorizzino la stipulazione».

⁹ Attraverso motivazioni che giustamente GRASSO, *op. cit.*, p. 552, definisce «concorcimenti interpretativi»!

¹⁰ Convinzione invero risalente: v. Cass., sez. un., 19 ottobre 1973, n. 2642 e Cass., sez. un., 9 gennaio 1973, n. 8, la quale ultima anzi precisa che ha natura di concessione amministrativa, ancorché concluso a trattativa privata e racchiuso in un unico documento, il contratto con cui la pubblica amministrazione cede ad un privato il godimento per uso agricolo di un terreno demaniale, riservandosi, oltre alla facoltà di anticipato scioglimento del rapporto, poteri di controllo sulle modalità di conduzione del terreno ed imponendo al privato obblighi particolari allo scopo di salvaguardare la destinazione pubblica del bene principale. *Adde*, Cass., 22 agosto 1985, n. 4485.

¹¹ Cfr. Cass., sez. un., 21 aprile 1989, n. 1889.

¹² Cass. 5 maggio 1993, n. 5187; Cons. St., Ad. pl., 3 luglio 1986, n. 7; Cons. St., sez. IV, 16 maggio 1983, n. 537; Cass. 16 maggio 1983, n. 305; Cass. 1° febbraio 1985, n. 660.

¹³ Così, *ex plurimis*, Cass., sez. un., 10 marzo 1995, n. 2806: «La possibilità di consentire in favore dei privati, con atto di concessione o con contratto di affitto, il godimento individuale di un terreno demaniale di uso civico, temporaneamente non

Considerazioni analoghe si potevano sollevare per quanto concerne i poteri dell'affittuario, soprattutto in ordine ai miglioramenti e alle modifiche degli ordinamenti colturali, potenzialmente idonei a compromettere le finalità pubblicistiche dei terreni (ma la questione è rimasta piuttosto nell'ombra, surclassata da quella sulla durata).

2. Il contesto normativo con riferimento ai quali sono state sviluppate le suddette conclusioni è stato però totalmente riscritto dal legislatore del 2001, con una norma – appunto l'art. 6 del d.lgs. n. 228 del 2001 – che invero non avrebbe potuto, più chiaramente di quanto abbia fatto, sancire, fin dalla *rubrica legis* e poi al comma 1°, l'applicabilità delle norme agrarie «anche ai terreni demaniali o soggetti al regime dei beni demaniali di qualsiasi natura o del patrimonio indisponibile appartenenti ad enti pubblici, territoriali o non territoriali»¹⁴.

Vero è che in questa sua prima parte la disposizione in parola non si discosta molto dal precedente art. 9, d.l. n. 546 del 1981, ultimo comma (che d'altro canto si riferiva ai soli terreni demaniali, o soggetti al regime di questi), che anzi espressamente si ancorava all'antecedente art. 22 della legge n. 11 del 1971 («in conformità con quanto disposto dall'art. 22 della legge 11 febbraio 1971, n. 11») ¹⁵, senza peraltro riuscire a influenzarne l'interpretazione in senso ricomprensivo, e anzi rimanendo poi travolto dalla soluzione affermatasi per quest'ultimo, sopra ricordata, e finendo relegato nell'ombra¹⁶.

Ma il legislatore del 2001, manifestando piena consapevolezza del dibattito giurisprudenziale che ha caratterizzato l'interpretazione ridut-

utilizzato dalla comunità, può avere solo carattere precario e temporaneo. Ne consegue che il rapporto resta sottratto alle speciali disposizioni vincolistiche dei rapporti agrari, poiché altrimenti resterebbe preclusa all'Amministrazione la possibilità di condizionarne la continuazione e la rinnovazione alla compatibilità, in concreto, con la destinazione ad uso civico del terreno».

¹⁴ La dottrina sopra ricordata (Alessi e Pisciotta, Casadei, Germanò, Grasso) è assolutamente concorde nel senso dell'applicabilità integrale della disciplina privatistica (peraltro, precisiamo, con l'esclusione dell'art. 41, legge n. 203 del 1982, prevalendo la regola generale della necessità di forma scritta per gli atti della PA posta dall'art. 11, comma 2°, legge 7 agosto 1990, n. 241).

¹⁵ CASADEI, *op. cit.*, p. 321, attribuisce alla norma del 1981 un «valore sostanziale di interpretazione autentica delle discipline anteriori e in particolare dell'art. 22 della legge del 1971 da essa specificamente richiamato».

¹⁶ L'art. 9 si rinviene valorizzato da Cass. 1° luglio 1987, n. 5753 – riportata *infra* alla nota 24 – per poi però in pratica sparire dalla scena.

tiva dell'art. 22, legge n. 11 del 1971, alla fine prevalsa, ha anzitutto specificatamente contraddetto il ritenuto impedimento tratto dalla presenza di una concessione quale fonte del rapporto, espressamente prevedendo l'indifferenza che detti terreni «siano oggetto di affitto o di concessione amministrativa»¹⁷.

Ha affrontato quindi direttamente quello che è stato il perno fondamentale dell'interpretazione riduttiva dell'art. 22, legge n. 11 del 1971, cioè l'affermata necessità della PA di condizionare la persistenza del rapporto ai fini della realizzazione delle finalità pubbliche proprie dei terreni demaniali e del patrimonio indisponibile, appunto ritenuto inconciliabile con la disciplina della durata, ponendo una previsione che tale esigenza specificamente salvaguarda, con la facoltà per l'ente proprietario di «recedere in tutto o in parte dalla concessione o dal contratto di affitto»; ciò però non *ad nutum*, bensì per la sola testuale «ipotesi che il terreno demaniale o equiparato o facente parte del patrimonio indisponibile debba essere improcrastinabilmente destinato al fine per il quale la demanialità o l'indisponibilità è posta», e altresì «mediante preavviso non inferiore a sei mesi», nonché dietro «pagamento di una indennità per le coltivazioni in corso che vadano perdute»¹⁸. Tale diritto di recesso, implicitamente ma univocamente, ribadisce così l'applicazione a detti rapporti anche e proprio della disciplina legale della durata, che si conferma del tutto vincolante anche per la PA, con la sola facoltà così accordata dalla disposizione in parola¹⁹.

Si può anzi evidenziare che questo diritto di recesso si configura, con evidenza, parallelo a quello disciplinato all'art. 50 della legge n. 203 del 1982, che a sua volta prevede analogo diritto a favore del locatore (tendenzialmente limitato a una parte sola del fondo) per sopravvenute desti-

¹⁷ Sottolinea CASADEI, *op. cit.*, p. 332, che il legislatore «parla, invero, di affitto o di concessione amministrativa nel comma 1°, e di concessione o di affitto nel 2° e per due volte nel 4°, la seconda volta sostituendo a quello di affitto il più generale termine: «locazione», evidentemente per evitare la sgradevole cacofonia di ripetizioni eccessive. Chiaro è comunque l'intento di coprire tutte le ipotesi in cui il bene venga messo a disposizione per utilizzazione agricola».

¹⁸ Ne consegue così anche che a favore dell'affittuario non potrà che operare pure il diritto di ritenzione previsto, in via generale, dall'art. 43, ultimo comma, legge n. 203 del 1982.

¹⁹ Ma già la disposizione dell'art. 9, ultimo comma, del d.l. n. 546 del 1981, introdotto dalla legge di conversione n. 692 del 1981, prevedeva, in analoga prospettiva, come limite dell'applicazione della disciplina privatistica un «fino a che persista l'utilizzazione agricola o silvo-pastorale dei terreni», consentendosene quindi la ripresa una volta che i terreni fossero stati destinati alle utilità pubblicistiche loro proprie.

nazioni extra agricole, parimenti con la corresponsione di un indennizzo a favore dell'affittuario: comunanza di disciplina che ulteriormente conferma la natura privatistica anche del recesso di cui all'art. 6²⁰.

La ricordata sentenza del TAR Trento invece, nel ribadire la tesi sull'inapplicabilità della disciplina privatistica ai beni demaniali e patrimoniali indisponibili dello Stato e degli altri enti territoriali, argomentandola con il *leitmotiv* che la disciplina in tema di durata e proroga contrasterebbe con la necessità di mantenere in ogni momento la loro utilizzabilità ai fini per i quali sono stati classificati come demaniali o indisponibili, giunge per contro ad affermare – a conferma del proprio assunto, ma così stravolgendo tutto l'impianto e la logica della norma – che appunto la previsione del diritto di recesso confermerebbe che l'art. 6, d.lg. n. 228 del 2001, non ha fissato alcuna regola sulla durata delle concessioni dei beni pubblici. Ma è agevolissimo replicare che se esiste un recesso subordinato all'esistenza di specifiche ipotesi (e con le modalità, anche temporali, e con gli indennizzi stabiliti), ciò è appunto perché il rapporto è soggetto a precise e vincolanti scadenze, e infatti, per converso, nella precedentemente ritenuta inapplicabilità della normativa agraria sulla durata la PA poteva recedere praticamente *ad nutum* (art. 11, comma 4°, legge 7 agosto 1990, n. 241).

Segue la disposizione del comma 3° che, con espresso richiamo all'art. 16, legge n. 203 del 1982, costituisce invece risposta alle esigenze di conservazione dello stato materiale dei terreni (al fine di garantirne la possibilità di ripristino della loro funzione pubblica, propria della demanialità o dell'indisponibilità), con un restringimento dei casi in cui l'esecuzione dei miglioramenti può essere autorizzata dall'organo competente (una volta l'Ispettorato provinciale per l'agricoltura, ora gli Enti regionali a ciò delegati).

3. Senz'altro “sconvolgente” – nel senso che travolge ogni base per l'antecedente concezione della fattispecie – è poi l'ultimo comma, che per la conclusione di nuovi contratti prevede (a parte l'adozione di «procedure di licitazione privata o trattativa privata») che gli enti proprietari «possono avvalersi della disposizione di cui all'art. 23, 3° comma, della legge 11 febbraio 1971, n. 11, come sostituito dal 1° comma dell'art. 45 della legge 3 maggio 1982, n. 203».

²⁰ Si potrebbe ricordare ancora il recesso concesso al locatore dall'art. 42 della legge n. 203 del 1982 (su detta norma, cfr. CASAROTTO, in *Commentario alla legge sui contratti agrari*, a cura di Carrozza, Costato, Massart, Padova, 1983, p. 169 ss.).

Tale disposizione infatti, oltre che definitivamente confermare l'applicazione ai rapporti *de quibus* dell'intera disciplina privatistica dei contratti agrari – di cui appunto la durata, (una volta) il canone e i poteri dell'affittuario costituiscono i cardini – viene a sottrarre al provvedimento di concessione ogni e qualsiasi capacità determinativa del contenuto del rapporto. Si consideri infatti che il richiamo all'art. 45, come possibilità di concludere rapporti in deroga alle norme vigenti in materia di contratti agrari, necessariamente presuppone, e così conferma, l'applicabilità anche dell'art. 58 (già invero derivante dal generale richiamo della disciplina della legge n. 203 del 1982), con la conseguenza che le disposizioni della concessione in contrasto con le norme legali sono senz'altro nulle, a meno che non siano state assunte attraverso uno strumento negoziale indiscutibilmente privatistico, come appunto gli accordi dell'art. 45. Nessuno spazio cioè residua per contenuti che trovino la loro origine nella potestà discrezionale della PA e nella concessione (tranne quelli, assolutamente residuali, non oggetto di disciplina legale).

L'atto concessorio rimane sì soggetto alla regolamentazione amministrativa per quanto concerne le determinazioni della PA in ordine alla decisione di concludere il rapporto e alla scelta del contraente, ma nulla può quanto alla disciplina del rapporto, per la quale vale esclusivamente l'accordo in deroga, ovvero, in mancanza e nella conseguente nullità delle divergenti clausole dell'atto medesimo, la disciplina legale²¹.

Nelle decisioni delle sopra richiamate Cass. 10 ottobre 2017, n. 23648 e Cass. 12 giugno 2020, n. 11276, sorprendentemente non si rinviene invece neppure cenno alcuno all'art. 6 e le medesime, come già anticipato sopra, si limitano a riproporre il *refrain* del necessario carattere precario e temporaneo della concessione in favore dei privati, con contratto di affitto di fondo rustico, del godimento individuale di un terreno demaniale di uso civico, temporaneamente non utilizzato dalla comunità. Vero è che tali sentenze

²¹ CASADEI, *op. cit.*, p. 338, evidenzia come non sia più riproponibile l'affermazione giurisprudenziale che la concessione di beni demaniali per uso agricolo non dia luogo ad un contratto agrario, essendo la medesima fondata principalmente sulla considerazione del ritenuto mancato assoggettamento dei rapporti derivantini alla generale normativa in materia, intesa come limitata soltanto a singoli aspetti della medesima, la situazione risultando ora visibilmente ribaltata, giacché la disciplina dei contratti agrari è dichiarata applicabile nel suo complesso, salvi taluni adattamenti necessitati dalla particolare natura del bene e dell'ente concedente, con la conseguenza che la natura agraria della concessione non sembra più discutibile (e correttamente critica la diversa tesi di GERMANÒ, *op. cit.*, p. 780).

facevano specifico riferimento a terreni soggetti, appunto, a usi civici, così che potrebbe anche assumersi che il limite all'applicabilità della disciplina privatistica derivi immediatamente da tale loro qualità²² e che conseguentemente anche l'art. 6 già in partenza non risulti applicabile, ma sembra evidente che la questione non avrebbe potuto essere ignorata²³, a ragione anzitutto dell'ampia previsione di riconduzione alla disciplina agraria di ogni rapporto di concessione di fondi rustici di natura pubblicistica, resa evidente dal riferimento «ai terreni demaniali o soggetti al regime dei beni demaniali di qualsiasi natura o del patrimonio indisponibile (...) ivi compresi i terreni golenali», nonché il riferimento al comma 2° dell'art. 6 anche a terreni «equiparati» a quelli demaniali («terreno demaniale o equiparato»). Non avrebbe quindi ragionevolmente potuto fare a meno di specificamente porsi la questione dell'applicabilità della norma anche ai terreni

²² Cfr. Cass. 5 maggio 1993, n. 5187: «Alla stregua dell'orientamento ripetutamente accolto dalla Suprema Corte (cfr., in particolare, Cass., sez. un., 15 febbraio 1978, n. 693 e, per la completezza della impostazione, Cass. 24 marzo 1983, n. 2069), va riconosciuta la possibilità giuridica di assentire, sui terreni di uso civico, forme di godimento individuale a favore di privati, senza che da siffatta utilizzazione anormale – giustificata dalla vacanza di un esercizio attuale dell'uso civico come tale –, risulti alterata la originaria *qualitas soli* e la sua destinazione *ex lege*, e, quanto alla forma negoziale attraverso cui viene conferito al privato il godimento individuale sul bene, è egualmente utilizzabile quella privatistica del contratto di affitto o quella pubblicistica della concessione, ma sia nell'una che nell'altra ipotesi il trasferimento del godimento del bene al privato, per non contrastare con gli effetti sostanziali della demanialità del bene stesso, appartenente iure domini ai cittadini, non può non assumere il carattere di precarietà o di rigorosa temporaneità, e al rapporto non sono automaticamente estensibili tutte le disposizioni, in ordine alla locazione dei fondi rustici, emanate dal legislatore e in particolare non sono applicabili quelle norme speciali in materia agraria che, prolungando in forma cogente la durata del rapporto medesimo, precluderebbero il condizionamento ed il controllo della sua protrazione entro i limiti di una perdurante ed attuale compatibilità con il conseguimento delle finalità informatrici della disciplina propria dei terreni di uso civico, d'altra parte – si è precisato – la legge 12 giugno 1962, n. 567, nonché la legge 11 febbraio 1971, n. 11 (v. art. 22) si riferiscono ai soli beni patrimoniali disponibili, mentre l'art. 5 della legge 10 dicembre 1973, n. 814, e l'art. 9 della legge 1° dicembre 1981, n. 692, regolano manifestamente la sola materia della determinazione del canone e non quella della proroga della durata del rapporto avente ad oggetto il bene demaniale, sicché non è dato desumere da detta normativa un'estensione delle disposizioni attinenti alla proroga della durata dei contratti di affittanza agraria anche alle convenzioni aventi ad oggetto la temporanea ed eccezionale utilizzazione, da parte dei privati, di terreni demaniali o soggetti a regime similare, come quelli di uso civico»).

²³ Precisiamo però, per quanto concerne la decisione del 2020, che la sentenza specifica che la pronuncia della Corte di appello, nel senso dell'inapplicabilità della disciplina agraria ai rapporti aventi a oggetto terreni demaniali gravati da usi civici, non era stata dal ricorrente contestata nel ricorso per cassazione.

di uso civico (e ciò evidentemente a prescindere anche dalla prospettazione dei motivi di ricorso, per la regola del *iura novit curia*)²⁴: e alla fine, il sospetto è piuttosto che la Suprema Corte abbia proprio ignorato l'esistenza dell'art. 6!

4. La considerazione sopra svolta in ordine all'applicabilità dell'art. 45 risulta poi determinante pure per quanto concerne la giurisdizione/competenza in ordine alle controversie inerenti al rapporto di affitto.

²⁴ Esclude l'applicabilità dell'art. 6 ai terreni di uso civico, CASADEI, *op. cit.*, p. 331, a ragione della carenza di titolarità del diritto in capo a un ente pubblico, pur evidenziando, a p. 326, che: «Il dato letterale è nel senso della sfera applicativa più vasta possibile. Si avverte, anzi, lo sforzo del legislatore di eliminare una volta per tutte dubbi, restrizioni e problemi interpretativi. Si ha l'impressione che si voglia finalmente affrontare il tema in modo integrale e in tutta la sua complessità. Il legislatore, infatti, non si limita a considerare i terreni pubblici e a stabilire quali norme debbano regolare la concessione in godimento dei medesimi, come negli interventi precedenti già sopra esaminati, ma, nel richiamare le discipline che regolano i rapporti privati, si preoccupa di apprestare alla sfera pubblica le garanzie necessarie perché, all'occorrenza, i beni concessi possano comunque soddisfare le proprie finalità istituzionali». Invece GERMANÒ, *op. cit.*, p. 771 s., suggerendo una lettura in senso *atecnico* della delimitazione dell'art. 6 ai terreni «appartenenti ad enti pubblici, territoriali o non territoriali», prospetta l'inclusione delle terre civiche gestite dai Comuni, anche se di appartenenza della collettività che è rappresentata dal Comune come ente esponenziale, tesi estensibile agli usi civici su terreni demaniali. Invero la soluzione nel senso di una differenziazione dei medesimi rispetto alla regola che l'art. 6 pone per i beni demaniali in generale ne farebbe, per quanto concerne la disciplina dei rapporti agrari, quasi un *unicum* normativo (solo in qualche misura accostabile ai terreni di aziende agrarie annesse alle università e istituti professionali, ai sensi del comma 3° dell'art. 22, legge n. 11 del 1971), che ben potrebbe apparire non più giustificabile, anche perché all'esigenza sopravvenuta di disponibilità dei beni affittati sopperirebbe pur sempre il diritto di recesso di cui al comma 2°. A favore di un'ampia applicazione della disciplina sui contratti agrari, già sulla base dell'art. 9 della legge n. 546 del 1981, a prescindere anche dalla qualifica dei contraenti e con riferimento a terreni delle università agrarie soggetti ad uso civico, v. Cass. 1° luglio 1987, n. 5753: «La disciplina della proroga e dell'equo canone in materia agraria è costituita da norme imperative la cui applicabilità non può essere condizionata dalla qualifica dei contraenti e dalla natura dei terreni, sempre che questi, esclusa la sussistenza di un rapporto concessorio, possano formare oggetto di rapporti di natura privatistica: pertanto anche i terreni delle università agrarie, benché soggetti ad uso civico, sono soggetti a tale normativa, come implicitamente affermato fin dalla legge n. 567 del 1962 ed espressamente chiarito dall'art. 9 della legge n. 692 del 1981, secondo cui resta ferma l'applicabilità delle norme sull'affitto dei fondi rustici anche ai terreni demaniali di qualsivoglia natura appartenenti ad enti pubblici territoriali, fino a che persista l'utilizzazione agricola o silvo-pastorale dei terreni stessi in conformità con quanto disposto dall'art. 22 della legge n. 11 del 1971».

Ricordiamo al riguardo che l'art. 133, d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, attribuisce, in via generale, alla giurisdizione esclusiva amministrativa le controversie aventi ad oggetto atti e provvedimenti relativi a rapporti di concessione di beni pubblici, ad eccezione delle controversie concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi²⁵. Questi ultimi all'epoca erano disciplinati dall'art. 5, legge 10 dicembre 1973, n. 814, che aveva aggiunto all'art. 24 della legge 11 febbraio 1971, n. 11, un ultimo comma, che per i terreni appartenenti al demanio pubblico e per quelli delle Regioni, Province e Comuni soggetti al regime dei beni demaniali, dati in concessione per lo sfalcio delle erbe o per il pascolo, rimetteva l'ammontare dei canoni da corrispondere alle commissioni tecniche provinciali in base ai canoni medi provinciali, ridotti del 70%²⁶, questione che costituiva (almeno secondo l'interpretazione sopra ricordata) l'unica disciplina privatistica valevole per i rapporti che stiamo considerando, mentre tutta la restante regolamentazione era rimessa al contenuto discrezionale dell'atto di concessione, ciò che rende evidente la specularità tra giurisdizione e normativa applicabile al rapporto²⁷. Ma identica specularità dovrebbe allora immediatamente condurre a concludere che oggi, dal momento che per l'art. 6 del d.lgs. n. 228 del 2001 tutto il contenuto del rapporto è disciplinato dalle leggi privatistiche agrarie, anche l'intera giurisdizione sul rapporto non possa che competere al giudice ordinario.

²⁵ Disposizione analoga si rinviene nell'art. 5 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034.

²⁶ Cfr. anche l'art. 9, d.l. 2 ottobre 1981, n. 546 (di cui abbiamo già ricordato l'ultimo comma introdotto dalla legge di conversione 1° dicembre 1981, n. 692).

²⁷ In passato la giurisprudenza riconosceva che «la controversia avente ad oggetto il pagamento dei canoni di concessione per lo sfalcio delle erbe di terreni appartenenti ad ente territoriale, soggetti al regime dei beni demaniali, ancorché l'aggiudicazione non sia stata seguita dalla stipulazione di un formale contratto, rientra nella giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria, ai sensi dell'art. 5, comma 2°, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, e nella competenza della sezione specializzata agraria, a norma dell'art. 26 della legge 11 febbraio 1971, n. 11, in relazione all'art. 24, comma 5°, della stessa legge (come modificato dall'art. 5 della legge 10 dicembre 1973, n. 814) ed all'art. 9, comma 3°, del d.l. 2 ottobre 1981 n. 546 (convertito con modifiche nella legge 1° dicembre 1981, n. 692) – atteso che l'accertamento relativo al diritto dedotto in giudizio viene a dipendere dall'applicazione delle norme sulla determinazione dell'equo canone», applicabili, come ricordato, alle concessioni di beni demaniali ad uso agricolo anche prima del d.lgs. 228 del 2001. La Cassazione, prima della novella, escludeva peraltro che anche alle controversie conoscibili dal giudice ordinario si applicasse la norma sul tentativo di conciliazione dettata dall'art. 46 della legge 3 maggio 1982, n. 203, appunto sul presupposto che «la concessione di beni demaniali per uso agricolo non d(ava) luogo ad un contratto agrario» e il rapporto derivante dalla concessione non era «assoggettato alla disciplina dei contratti agrari»: Cass, sez. un., 7 ottobre 1994, n. 8192.

A tale conclusione si perviene d'altro canto già considerandosi che il rinvio dell'art. 6 alla legge n. 11 del 1971 ricomprendeva immediatamente anche l'art. 26²⁸, che rimetteva la competenza per le controversie in materia di affitto alle Sezioni specializzate agrarie²⁹. È vero che tale norma è stata scritta per un'attribuzione di competenza funzionale nell'ambito della giurisdizione civile, ma è altrettanto vero che la materia dei contratti agrari e la competenza specializzata configurano un complesso funzionale indissolubile, fin dalla legge istitutiva di dette sezioni³⁰, così che risulterebbe priva di ogni logicità la rinnegazione della logica della specializzazione (contraddistinta anche dalla partecipazione degli esperti) per riconoscere invece, per l'interpretazione e l'applicazione delle medesime norme agrarie – appunto ora inconfutabilmente discendente dall'art. 6 del d.lgs. n. 228 del 2001 – la giurisdizione di un giudice di formazione culturale distantissima dalle tematiche dei rapporti agrari.

La giurisdizione del giudice amministrativo ex art. 133 del codice del processo amministrativo dovrebbe pertanto ritenersi limitata alla conoscenza dell'atto genetico del rapporto (esistenza e legittimità della concessione del bene demaniale ad uso agricolo) mentre, quando non sia in contestazione la derivazione del rapporto da una legittima concessione di bene demaniale per attività agricola, la soluzione delle controversie sul rapporto, regolato dalla disciplina dei patti agrari, deve ritenersi demandata alle sezioni specializzate dell'AGO.

²⁸ La corrispondente disposizione vigente si rinvia ora all'art. 11 del d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150, sul quale si veda il nostro *Commento in Cod. proc. civ. commentato*, diretto da Consolo, *La semplificazione dei riti*, Milano, 2012, p. 147 ss.

²⁹ Argomentazione che già si rinvia in CASADEI, *op. cit.*, p. 334 s., che precisa come tale disposizione prevalga sulla norma generale dell'art. 11, comma 5°, della legge 7 agosto 1990, n. 241.

³⁰ Legge 2 marzo 1963, n. 320, che contemporaneamente sopprimeva le precedenti sezioni specializzate costituite presso i Tribunali e le Corti di appello.

SENTENZE E MASSIME ANNOTATE

PRELAZIONE AGRARIA

CORTE DI CASSAZIONE – sez. III civ., 16 marzo 2021, n. 7292 ord. – FRASCA, pres.; CIRILLO, est., Fresa, P.M. (conf.) – G. A. (avv. Pietropaolo) c. G. P. (avv. Martingano) (*Conferma App. Catanzaro 26 gennaio 2017*).

Prelazione e riscatto - Condizioni - Esercizio del diritto da parte di più confinanti - Confinanza per l'integralità del confine - Necessità - Esclusione - Confinanza non limitata a un solo punto - Sufficienza - Fondamento.

Ai fini del riconoscimento del diritto di prelazione e riscatto del coltivatore diretto, proprietario del terreno confinante, previsto dall'art. 7 della legge n. 817 del 1971, la confinanza richiesta dalla legge non deve sussistere per l'integralità del confine, essendo sufficiente che essa non sia limitata ad un solo punto e che il confine sia tale da consentire il raggiungimento dell'obiettivo che la legge si propone, cioè l'ampliamento delle dimensioni territoriali dell'azienda diretto coltivatrice, che meglio realizzi le esigenze di ricomposizione fondiaria, di sviluppo aziendale e di costituzione di unità produttive efficienti sotto il profilo tecnico ed economico. (1)

(*Omissis*).

FATTO

1. G.A. convenne in giudizio G.P. davanti al Tribunale di Vibo Valentia, chiedendo che fosse riconosciuto il suo diritto di riscatto agrario in relazione alla quota di ventuno ventiquattresimi di un fondo rustico che il convenuto aveva acquistato in violazione del diritto di prelazione dell'attore. A sostegno della domanda espose di essere proprietario coltivatore diretto di un fondo confinante con quello oggetto di compravendita e di essere in possesso di tutti i requisiti di legge per l'esercizio del riscatto. Si costituì in giudizio G.P., chiedendo il rigetto della domanda e proponendo domanda riconvenzionale volta al riconoscimento dell'esistenza del diritto di prelazione in suo favore, da ritenere prevalente rispetto al diritto di riscatto dell'attore. In particolare, il convenuto affermò di essere a sua volta proprietario e coltivatore diretto di un altro fondo confinante con quello oggetto di riscatto, per cui il diritto esercitato dall'attore avrebbe dovuto essere esaminato unitamente al suo identico diritto confliggente. Espletata una c.t.u. e svolta prova per testi, il Tribunale rigettò la domanda e condannò l'attore al pagamento della metà delle spese di lite.

2. La pronuncia è stata impugnata da G.A. e la Corte d'appello di Catanzaro, con sentenza del 26 gennaio 2017, ha rigettato l'appello, confermando la decisione del Tribunale e condannando l'appellante al pagamento delle ulteriori spese del grado. Ha premesso la Corte territoriale che, in conformità all'insegnamento

della giurisprudenza di legittimità, se la domanda riconvenzionale è inammissibile, tuttavia i fatti estintivi, modificativi o impeditivi adottati dal convenuto con tale domanda possono essere presi in considerazione come eccezione, ai soli fini di impedire l'accoglimento della domanda principale. Nella specie, infatti, il convenuto aveva esposto di essere titolare di un diritto analogo a quello vantato dall'attore e, come tale, con esso confliggente; ragione per cui il giudice era chiamato, come da insegnamento giurisprudenziale, a porre in comparazione le due posizioni individuando quella che appare preferibile, prescindendo sia dal dato della anteriorità nel tempo che dalle eventuali preferenze del venditore. Tanto premesso, la Corte d'appello ha dichiarato di condividere la valutazione già compiuta dal primo giudice, secondo cui ai fini dell'acquisto doveva essere preferita la posizione di G.P. rispetto a quella di G.A. A tale conclusione la Corte calabrese è pervenuta richiamando la c.t.u. e le deposizioni testimoniali. La sentenza ha osservato che l'appellato possedeva un'azienda di estensione maggiore, nonché 45 capi bovini ed un cavallo, mentre l'appellante possedeva 24 capi bovini e 34 capi suini (tutti intestati al figlio An.). Come affermato dal c.t.u., inoltre, l'azienda di G.P. appariva ben meccanizzata e meglio dotata quanto agli attrezzi agricoli, per cui essa presentava «una vocazione espansiva più forte rispetto a quella di G.A.». Non potevano assumere rilievo, ai fini di una diversa decisione, né la circostanza che la lunghezza del confine tra i fondi delle due parti e quello oggetto di riscatto fosse maggiore quanto al fondo dell'appellante, posto che vi era comunque una contiguità anche con il fondo di G.P., la quale consentiva «un'agevole espansione dell'azienda di quest'ultimo sul fondo medesimo». Ulteriore elemento valorizzato, poi, è stato quello della forza lavoro, posto che era emerso dall'istruttoria che G.P. poteva fruire della manodopera di un maggior numero di familiari, per cui tale circostanza assumeva una valenza prevalente rispetto al fatto che il figlio di G.A. fosse laureato in scienze agrarie. Né poteva essere trascurato che buona parte dei beni e dei macchinari di proprietà dell'appellante erano intestati a suo figlio, il che era «indice di un minore coinvolgimento nella stessa da parte del titolare».

3. Contro la sentenza della Corte d'appello di Catanzaro propone ricorso G.A. con atto affidato a quattro motivi. Resiste G.P. con controricorso. Il ricorrente ha depositato memoria.

DIRITTO

1. Con il primo motivo di ricorso si lamenta, in riferimento all'art. 360 cod. proc. civ., comma 1°, nn. 3 e 5, violazione e falsa applicazione della legge 14 agosto 1971, n. 817, art. 7, nonché omesso esame di un fatto decisivo che è stato oggetto di discussione tra le parti. Osserva il ricorrente che la sentenza sarebbe errata nella parte in cui ha riconosciuto che le argomentazioni di cui alla domanda riconvenzionale inammissibile potevano essere prese in considerazione come eccezioni. Richiamando la giurisprudenza di questa Corte secondo la quale il diritto di riscatto opera nel momento in cui il retraente lo esercita, con conseguente suo subentro *ex tunc* rispetto all'acquirente, il ricorrente rileva che già la sentenza di primo grado aveva correttamente riconosciuto l'inammissibilità della domanda riconvenzionale di G.P., non potendo l'acquirente del bene oggetto di riscatto agire affinché venga riconosciuto

in suo favore il diritto di prelazione. Ne consegue che con il passaggio in giudicato della declaratoria di inammissibilità della domanda riconvenzionale, la Corte d'appello avrebbe dovuto omettere l'esame di quella che è stata ritenuta un'eccezione difensiva, mentre in realtà non era tale. La sentenza, cioè, avrebbe riconosciuto «in capo al convenuto un diritto di prelazione connesso alla sua qualità di proprietario confinante non più attuale ovvero non più rilevante per effetto della vendita che del terreno oggetto del giudizio era stata già posta in essere in suo favore»; per cui il convenuto non avrebbe potuto rivendicare la propria posizione di coltivatore diretto di un terreno confinante per contrastare il riscatto esercitato nei suoi confronti.

1.1. Il motivo non è fondato. La Corte d'appello ha correttamente richiamato la sentenza 15 aprile 2010, n. 9044, pronunciata da questa Corte proprio in una causa agraria, secondo la quale l'eccezione riconvenzionale consiste in una prospettazione difensiva che, pur ampliando il tema della controversia, è finalizzata, a differenza della domanda riconvenzionale, esclusivamente alla reiezione della domanda attrice, attraverso l'opposizione al diritto fatto valere dall'attore di un altro diritto idoneo a paralizzarlo. Si tratta di un principio che si inserisce in un consolidato orientamento giurisprudenziale (v. la sentenza 24 luglio 2007, n. 16314) che distingue, appunto, tra domanda ed eccezione riconvenzionale, a seconda che i fatti costitutivi in essa indicati dal convenuto siano introdotti allo scopo di ottenere che sui medesimi si statuisca con efficacia di giudicato ovvero al solo scopo di conseguire il rigetto della domanda dell'attore (v., tra le altre, le sentenze 16 marzo 2012, n. 4233, e 19 maggio 2015, n. 10206). Facendo applicazione di tale principio al caso odierno, si ha che la domanda riconvenzionale di G.P. – volta a sentire accertare l'esistenza di un suo diritto di prelazione che precedeva quello di riscatto vale comunque come eccezione, nel senso che legittima il convenuto ad opporre l'esistenza di un suo diritto che può paralizzare l'esercizio di quello dell'attore. La vicenda in esame si caratterizza per una sua peculiarità poiché ha ad oggetto le contrastanti posizioni di due soggetti, entrambi coltivatori diretti ed entrambi confinanti rispetto al fondo oggetto di alienazione, i quali erano evidentemente titolari, in astratto, del diritto di prelazione. Situazione, questa, che giustificava che il proprietario intenzionato ad alienare comunicasse la sua volontà ad entrambi. Solo che, mentre uno dei due (G.P.) ha potuto, nella sostanza, realizzare l'effetto che sarebbe conseguito al riconoscimento della prelazione, acquistando direttamente il terreno, l'altro non l'ha potuto fare (G.A.), perché non gli è stata data alcuna comunicazione dell'intenzione di vendere da parte del proprietario e, dunque, egli non è stato posto in grado di far valere il diritto di prelazione a suo favore e contro l'altro soggetto acquirente. Nel giudizio di riscatto promosso dal concorrente trascurato (G.A.), la domanda riconvenzionale proposta da G.P. per ottenere il riconoscimento della prelazione a suo favore postulava il riconoscimento di un diritto, quello all'acquisto della proprietà del bene, che in concreto si era già realizzato in forza della compravendita volontaria; per cui risultava azionato al di fuori dello schema normativo astratto. I giudici di merito hanno in sostanza preso atto, con la declaratoria di "inammissibilità", che il diritto azionato con la riconvenzionale non rispondeva, appunto, allo schema normativo astratto. Senonché, i fatti posti a base della domanda riconvenzionale avevano comunque rilievo come fatto impeditivo rispetto alla domanda principale, rendendo necessario il giudizio di comparazione tra le due posizioni, così come richiesto dalla costante giurisprudenza di questa Corte. Questi fatti rilevavano, cioè, al fine di valutare se

nel conflitto fra i due potenziali titolari del diritto di prelazione fosse da preferire la posizione di G.A. o, viceversa, quella di G.P. Ne consegue che l'avvenuto scrutinio delle ragioni poste a base della domanda di accertamento riconvenzionale in via di sola eccezione è da ritenere pienamente legittimo. Non può avere valenza decisiva, in senso contrario, l'affermazione del ricorrente secondo cui il passaggio in giudicato della declaratoria di inammissibilità della domanda riconvenzionale avrebbe comportato per la Corte d'appello la necessità di omettere l'esame delle argomentazioni di G.P. in ordine all'esistenza del suo diritto di prelazione; ciò in quanto, come si è detto, avendo quest'ultimo già realizzato il proprio acquisto nel momento in cui G.A. ha agito per il riscatto, i due diritti risultavano comunque confliggenti, con conseguente necessità di procedere alla comparazione tra di loro (secondo i criteri di cui alla sentenza 20 gennaio 2006, n. 1106, più volte ribaditi in seguito, v. la sentenza 12 febbraio 2013, n. 3292).

2. Con il secondo motivo di ricorso si lamenta, in riferimento all'art. 360 cod. proc. civ., comma 1°, n. 3, violazione e falsa applicazione della legge n. 817 del 1971, art. 7 e del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, art. 7. Osserva il ricorrente che la sentenza non avrebbe valutato in modo adeguato la circostanza per cui il figlio dello stesso, G.A., è laureato in scienze agrarie. Il d.lgs. n. 228 del 2001, art. 7, infatti, indica come criterio preferenziale, ai fini di dirimere il conflitto tra più titolari del diritto di prelazione, quello del possesso da parte dei compartecipi dell'impresa di soggetti in possesso di conoscenze e competenze adeguate.

2.1. Il motivo non è fondato. La giurisprudenza di questa Corte ha da tempo stabilito che in presenza di una pluralità di coltivatori diretti proprietari di terreni diversi, tutti confinanti con il fondo rustico posto in vendita, a ciascuno dei medesimi spetta il diritto di prelazione e riscatto di cui alla legge n. 817 del 1971, art. 7, comma 2°, n. 2 e, ove si verifichi una situazione di conflittualità, per effetto dell'esercizio della prelazione o riscatto da parte di due o più dei predetti confinanti, è compito riservato al giudice del merito la scelta del soggetto preferito, che dovrà accordare prevalenza ad uno piuttosto che agli altri aspiranti alla prelazione, alla stregua della maggiore o minore attitudine a concretare la finalità perseguita dalla citata norma e, cioè, l'ampliamento delle dimensioni territoriali dell'azienda diretto-coltivatrice che meglio realizzi le esigenze di ricomposizione fondiaria, di sviluppo aziendale e di costituzione di unità produttive efficienti sotto il profilo tecnico ed economico (sentenza n. 1106 del 2006). Il d.lgs. n. 228 del 2001, art. 7, compiendo un passo avanti rispetto alla previsione della legge n. 817 del 1971, art. 7, ha dettato una specifica previsione proprio allo scopo di chiarire meglio quali criteri debbano essere seguiti dal giudice per dirimere la conflittualità esistente tra più titolari del diritto di prelazione. Ed ha indicato, nell'ordine, una serie di criteri tra i quali figura, nell'ultima posizione, il possesso da parte dell'aspirante di «conoscenze e competenze adeguate ai sensi dell'art. 8 del regolamento COP n. 1257/99 del Consiglio, del 17 maggio 1999». La medesima disposizione ha indicato al primo posto, tra i criteri preferenziali, «la presenza come partecipi nelle rispettive imprese di coltivatori diretti e imprenditori agricoli a titolo principale di età compresa tra i 18 e i 40 anni», nonché il numero dei medesimi. La Corte d'appello, seguendo correttamente la giurisprudenza suindicata di questa Corte a proposito della necessaria valutazione comparativa degli aspiranti, ha tenuto in considerazione tutti gli elementi a disposizione ed è pervenuta alla

conclusione che l'azienda di G.P. fosse da preferire, per le ragioni di cui si è detto. Nel compiere tale valutazione, la Corte calabrese non ha trascurato l'elemento che il ricorrente sottolinea nel motivo in esame, osservando che la particolare competenza del figlio di G.A., laureato in scienze agrarie, non poteva essere prevalente rispetto al numero delle persone che lavorano nell'azienda di G.P., alla maggiore quantità di animali ed alla migliore attrezzatura di cui quest'ultimo dispone. Ne consegue che la lamentata violazione di legge non sussiste, perché la sentenza impugnata ha bene inquadrato la fattispecie e ha dato conto delle ragioni della scelta; né il testo del d.lgs. n. 228 del 2001, art. 7, offre alcun elemento per affermare che la presenza, nell'azienda di uno dei concorrenti, di una persona qualificata dal punto di vista dei titoli di studio dia titolo alla sicura precedenza.

3. Con il terzo motivo di ricorso si lamenta, in riferimento all'art. 360 cod. proc. civ., comma 1°, nn. 3 e 5, violazione e falsa applicazione della legge n. 817 del 1971, art. 7, nonché omesso esame di un fatto decisivo che è stato oggetto di discussione tra le parti. La sentenza, secondo il ricorrente, non avrebbe tenuto conto di alcuni elementi decisivi. Innanzitutto, quello della maggiore estensione del confine tra il fondo oggetto di riscatto e quello di proprietà del ricorrente rispetto al confine con il fondo di proprietà di G.P. Oltre a ciò, la sentenza non avrebbe considerato che la proprietà di quest'ultimo ha un fronte verso il fondo oggetto di riscatto, ma è separata da una stradella. La Corte d'appello avrebbe perciò dovuto dare conto di questo particolare assetto dei fondi interessati, tenendo presente che, per costante giurisprudenza, uno dei requisiti per l'esercizio del riscatto da parte del confinante è costituito dalla contiguità dei fondi, senza separazione. La sentenza, invece, neppure avrebbe valutato che il confine tra il fondo oggetto di riscatto e la proprietà di G.P. si limita ad appena 31 metri lineari, che si riducono a 10 se si considera la presenza di un capannone. Quindi, in definitiva, la scelta a favore di G.P. sarebbe in contrasto con i criteri legislativi.

3.1. Il motivo non è fondato. Esso pone la questione delle modalità del confine tra il fondo di proprietà del riscattante e quello oggetto del riscatto. Sul punto la giurisprudenza di questa Corte ha già affermato che il diritto di prelazione e riscatto del coltivatore diretto, proprietario del terreno confinante, previsto dalla legge n. 817 del 1971, art. 7, spetta, in generale, nel solo caso di fondi confinanti in senso giuridicamente proprio, cioè allorquando essi siano caratterizzati da contiguità fisica e materiale, per contatto reciproco lungo una linea comune di demarcazione (sentenza 20 dicembre 2005, n. 28235). Sulla base di questa premessa si è detto che il diritto di prelazione (e quello di riscatto) non sussistono qualora tra i due fondi si interponga una stradella interpoderale, anche non di uso pubblico (così la citata sentenza n. 28235 nonché le sentenze 27 settembre 2011, n. 19747, e 21 dicembre 2015, n. 25620). Allo stesso modo, questa Corte ha stabilito che il concetto di contiguità fisica e materiale non può essere esteso alla diversa ipotesi di contiguità funzionale (fondi separati ma idonei ad essere accorpati in un'unica azienda agraria), con la conseguenza che deve escludersi la configurazione di tale contatto ove i due fondi siano separati da un corso d'acqua demaniale (ordinanza 13 febbraio 2018, n. 3409). Il ricorrente, sulla scia di questa giurisprudenza, aggiunge che la sentenza 18 ottobre 2012, n. 17881, ha affermato che il contatto fisico tra i due fondi deve sussistere «per tutta la comune linea di demarcazione, senza separazione alcuna,

neppure in parte, per strisce di terreno adibite a strade vicinali o per impluvi naturali o per scolo delle acque» e sostiene che ciò avrebbe dovuto indurre la Corte d'appello a decidere in modo diverso. Osserva il Collegio che il caso in esame differisce da quelli decisi dai precedenti già richiamati, perché è pacifico che nessuno dei due litiganti sia proprietario di un terreno integralmente confinante con quello oggetto di prelazione e riscatto. La sentenza impugnata ha infatti ammesso che «la lunghezza del confine tra il fondo in oggetto e quelli di rispettiva proprietà delle parti è maggiore con riferimento al fondo di G.A.» (circa mt. 116 contro 72), ma non ha ritenuto di dover attribuire a questa differenza un valore decisivo, posto che vi era comunque una situazione di contiguità che offriva a G.P. un'agevole espansione dell'azienda sul terreno acquistato. Fermo restando, quindi, che la sentenza impugnata ha tenuto in considerazione tutti gli elementi di fatto ed ha compiuto una scelta finale che non è sindacabile in questa sede, va affermato che la confinanza richiesta dalla legge non deve sussistere per l'integralità del confine; nel senso che non è necessario – come parrebbe avere ritenuto la decisione del 2012 – che il fondo di chi intende far valere la prelazione confini, evidentemente da uno dei suoi lati, con quello oggetto di essa per la tutta la sua estensione. Resta fermo, d'altronde, che, se così non fosse, si arriverebbe alla conclusione che nessuno dei due odierni confliggenti avrebbe titolo per la prelazione e il riscatto. La legge, in effetti, richiede che vi sia una confinanza, che non sia limitata ad un solo punto (v. in tal senso la sentenza n. 1106 del 2006, la quale parla di un confine «più o meno ampio») e che quel confine sia tale da consentire di raggiungere l'obiettivo che la legge si propone, cioè l'ampliamento delle dimensioni territoriali dell'azienda diretto-coltivatrice, che meglio realizzi le esigenze di ricomposizione fondiaria, di sviluppo aziendale e di costituzione di unità produttive efficienti sotto il profilo tecnico ed economico. Che è proprio ciò che la Corte d'appello ha accertato esistente nel caso in esame; per cui il rilievo che, sulla base della non condivisibile affermazione del precedente del 2012, parte ricorrente annette alla presenza, per uno dei lati del fondo del resistente, di una strada divisoria dall'altro fondo, risulta giuridicamente privo di fondamento. Quanto alle ulteriori considerazioni contenute nel motivo, si tratta di profili di puro merito, non esaminabili in questa sede. Non sussistono, quindi, né la prospettata violazione di legge né il vizio di omessa motivazione.

4. Con il quarto motivo di ricorso si lamenta, in riferimento all'art. 360 cod. proc. civ., comma 1°, nn. 3 e 5, violazione e falsa applicazione della legge n. 817 del 1971, art. 7, nonché omesso esame di un fatto decisivo che è stato oggetto di discussione tra le parti. Ad avviso del ricorrente, la sentenza impugnata non avrebbe tenuto presente che, secondo costante giurisprudenza, le condizioni per l'esercizio del riscatto vanno considerate nel momento in cui il terreno è venduto in violazione del diritto di prelazione, senza tenere presente la situazione che si è determinata nel momento di pronuncia della sentenza. Ne deriva che i giudici di merito non avrebbero dovuto considerare gli elementi indicati nella c.t.u., trattandosi di una situazione diversa da quella esistente nel momento in cui il fondo è stato venuto a G.P. Oltre a ciò, la sentenza avrebbe errato nella valutazione complessiva dei due fondi confinanti, tenendo in considerazione elementi irrilevanti (quale il numero dei capi di bestiame, di per sé variabile) e non valutando, invece, che la contiguità del fondo del ricorrente sarebbe molto più estesa rispetto a quella del fondo di G.P., anche ai fini di un possibile accorpamento tra di loro.

4.1. Il motivo è inammissibile. Esso contiene due censure. La prima, che si richiama alla sentenza 28 febbraio 2012, n. 3010, di questa Corte, è inammissibile per la sua non adeguata prospettazione. Se è vero, infatti, come stabilito da quella pronuncia, che le condizioni per l'esercizio della facoltà di riscatto, compresa la destinazione agricola del fondo, vanno riscontrate nel momento in cui quest'ultimo è alienato al terzo in violazione del diritto di prelazione, oppure nel momento in cui essa viene esercitata, con la dichiarazione relativa al retratto comunicata dal retraente al retrattato, senza che il giudice debba verificare la persistenza dei requisiti previsti dalla legge n. 590 del 1965, art. 8, per tutta la durata della causa, dalla sua proposizione e sino al momento della emanazione della sentenza, è altrettanto vero che nel caso odierno il ricorrente nulla dice circa le condizioni della sua azienda nel momento in cui il fondo fu venduto. Non indica, in altri termini, le ragioni per le quali vi sarebbe stato un mutamento della situazione di fatto tale che una valutazione condotta sulla base della situazione originaria sarebbe stata per lui favorevole. Ne consegue che la contestazione in diritto rimane lettera morta, posto che il ricorrente non dice neppure se e in quali termini furono da lui mosse obiezioni alle conclusioni del consulente tecnico. La seconda censura, viceversa, è di puro merito, traducendosi in una contestazione delle conclusioni alle quali è motivatamente giunta la Corte di merito, per cui essa si risolve nell'indebita sollecitazione ad ottenere un nuovo giudizio precluso in sede di legittimità.

5. Il ricorso, pertanto, è rigettato. In considerazione della particolarità della vicenda e della delicatezza delle questioni giuridiche affrontate, la Corte ritiene di dover compensare per intero le spese del presente giudizio di cassazione. Sussistono peraltro le condizioni di cui al d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 13, comma 1-*quater*, per il pagamento, da parte del ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello versato per il ricorso, se dovuto.

Per questi motivi

La Corte rigetta il ricorso e compensa integralmente le spese del giudizio di cassazione.

-
- (1) **Pluralità di coltivatori diretti proprietari di terreni confinanti ed esercizio del diritto di prelazione: le perduranti incertezze in termini di definizione del concetto di «terreni confinanti» e di applicazione dei criteri di preferenza di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 228 del 2001.**

SOMMARIO: 1. La vicenda al vaglio della Corte di Cassazione. Note introduttive. – 2. La prelazione del confinante: i requisiti per l'esercizio del diritto e l'irrisolta questione in merito alla definizione del concetto di «terreni confinanti». – 3. (*Segue*). «La confinanza richiesta dalla legge non deve sussistere per l'integralità del confine»: una prospettiva «pseudo-funzionale»? – 4. L'ipotesi di una pluralità di proprietari coltivatori diretti confinanti alla luce dei criteri legali di preferenza previsti dall'art. 7 del d.lgs. n. 228 del 2001. – 5. (*Segue*). La soluzione adottata dalla Cassazione al fine di stabilire una preferenza fra due proprietari coltivatori diretti confinanti aventi diritto di prelazione e di riscatto: l'art. 7 del d.lgs. n. 228 del 2001 quale «norma di sistema». – 6. Brevi considerazioni conclusive.

1. L'ordinanza che si annota si confronta con due distinte problematiche connesse all'esercizio del diritto di prelazione da parte del coltivatore diretto che risulti proprietario di «terreni confinanti» con il fondo oggetto di trasferimento¹. Più nello specifico, la pronuncia, da un lato, ritorna sull'irrisolta questione concernente la delimitazione del concetto di «confine», giungendo, come si dirà, ad abbandonare un suo precedente orientamento di stampo rigidamente «materialistico», in favore di un approccio, per così dire, «pseudo-funzionale»; dall'altro, si misura con la tematica concernente l'applicazione dei criteri previsti dall'art. 7 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228², ai fini dell'individuazione del soggetto da preferire in caso di una pluralità di proprietari coltivatori diretti confinanti.

Nella fattispecie in esame, un proprietario coltivatore diretto aveva esercitato il diritto di riscatto nei confronti del compratore di un fondo rustico confinante con i suoi terreni, lamentando, dinanzi al Tribunale di Vibo Valentia, la lesione del suo diritto di prelazione.

Il convenuto, acquirente del predio, a sua volta, chiedendo il rigetto della domanda avversaria, proponeva domanda riconvenzionale volta al riconoscimento dell'esistenza del diritto di prelazione in suo favore, da ritenersi, a suo dire, prevalente rispetto al diritto di riscatto dell'attore.

Più nello specifico, il convenuto affermava di essere in possesso dei requisiti prescritti dall'art. 8 della legge 26 maggio 1965, n. 590³ e dall'art. 7 della legge 14 agosto 1971, n. 817⁴ e chiedeva che il diritto esercitato dall'attore venisse considerato unitamente al suo identico diritto confliggente.

Dal momento che, in primo grado, la domanda di riscatto veniva rigettata, il proprietario coltivatore diretto confinante dapprima impugnava la sentenza dinnanzi alla

¹ La bibliografia in materia di diritto di prelazione agraria è molto vasta. *Ex multis*, si vedano: A. CARROZZA, *Introduzione allo studio della prelazione legale nel diritto della riforma agraria*, in *Riv. dir. agr.*, 1971, I, p. 52 ss.; *Id.*, *La prelazione agraria. Lineamenti dell'istituto. Dottrina e giurisprudenza*, Padova, 1980; *Id.*, *La prelazione agraria: tipi, fondamento e gerarchie*, in *Riv. dir. civ.*, 1981, p. 707 ss.; *Id.*, *Genesis storica delle prelazioni agrarie e loro futuro*, in *Riv. dir. agr.*, 1996, I, p. 185 ss.; E. BASSANELLI, *La prelazione legale per lo sviluppo della proprietà coltivatrice*, in *Riv. dir. agr.*, 1972, I, p. 84 ss.; G. CASAROTTO, *La prelazione del confinante tra diritto giurisprudenziale e ius condendum*, in *Riv. dir. agr.*, 1987, II, p. 253 ss.; *Id.*, *La prelazione agraria*, in L. COSTATO – A. GERMANO – E. ROOK BASILE (a cura di), *Trattato di diritto agrario*, vol. 1, Torino, 2011, p. 477 ss.; G. JESU, *La prelazione agraria. Lineamenti dell'istituto e rassegna giurisprudenziale*, Milano, 2004; C. CAMARDI – A. CORSARO – G.B. MACRÌ – R. TRIOLA, *Legislazione agraria. Contratti. Credito. Prelazione*, Milano, 1998, *passim*; A. CORSARO – R. TRIOLA, *Legislazione agraria. Contratti. Prelazione. Imprenditore agricolo*, Milano, 2006, *passim*; L. GARBAGNATI – C. CANTÙ, *La prelazione agraria*, Milano, 2007; L. COSTATO – L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, Milano, 2019, p. 445 ss.; L. GARBAGNATI – M. NICOLINI – C. CANTÙ, *Contratti e prelazione agraria*, Milano, 2020, *passim*; D. CALABRESE, *Le prelazioni agrarie. Una costruzione secondo la giurisprudenza della Cassazione*, Milano, 2019; AA.VV. *Studi sulla prelazione agraria*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, II, p. 139 ss.

² D.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, "Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57", in *Gazz. uff.* n. 137 del 15 giugno 2001 – suppl. ordinario n. 149, p. 18 ss. Per un primo commento all'art. 7 del d.lgs. n. 228 del 2001 si vedano, in particolare, G. CASAROTTO, *Prelazione di più confinanti. Commento all'art. 7 del d.lgs. n. 228/2001*, in *Leggi civ. comm.*, 2001, p. 782 ss. e A. SCIAUDONE, *Commento all'art. 7 del d.lgs. n. 228/2001*, in *Riv. dir. agr.*, 2002, II, p. 349 ss.

³ Legge 26 maggio 1965, n. 590, "Disposizioni per lo sviluppo della proprietà coltivatrice", in *Gazz. uff.* n. 142 del 9 giugno 1965, p. 2595 ss.

⁴ Legge 14 agosto 1971, n. 817, "Disposizioni per il rifinanziamento delle provvidenze per lo sviluppo della proprietà coltivatrice", in *Gazz. uff.* n. 261 del 14 ottobre 1971, p. 6458 ss.

Corte d'appello di Catanzaro e, successivamente, essendo risultato di nuovo soccombente, proponeva ricorso per cassazione.

In particolare, il ricorrente rilevava, da un lato, un asserito errore di valutazione da parte della Corte d'appello con riferimento ai criteri imposti dall'art. 7 del d.lgs. n. 228 del 2001, relativi all'individuazione del soggetto da preferire in caso di una pluralità di proprietari coltivatori diretti confinanti intenzionati ad esercitare il diritto di prelazione o di riscatto; dall'altro, affermava esservi stata una violazione e falsa applicazione dell'art. 7 della legge n. 817/1971, laddove il giudice di seconde cure, nel confermare la sentenza di primo grado, aveva ritenuto «confinante» il fondo del convenuto nonostante la contiguità fra i terreni risultasse, in parte, interrotta a causa dell'interposizione di una «stradella» – dalla natura non meglio specificata – e di un «capannone».

Orbene, nell'analizzare le questioni affrontate dall'ordinanza, che denotano la perdurante incertezza nell'applicazione dell'istituto giuridico di cui si tratta⁵, si ritiene opportuno, in questa sede, prendere le mosse dalla problematica attinente all'individuazione del concetto di «confine». Essa, infatti, non solo risulta dirimente al fine di stabilire la sussistenza, nel caso di specie, di uno dei principali requisiti per l'esercizio della prelazione del confinante (quello, per l'appunto, della c.d. confinanza), ma oltre tutto stimola alcune riflessioni in ordine all'annoso dibattito sorto intorno alle ben note tesi della contiguità «materiale», da un lato, e «funzionale», dall'altro.

In un secondo momento, invece, si prenderanno in considerazione le principali questioni interpretative poste dai criteri di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 228 del 2001, tentando di comprendere quale applicazione ne abbia dato la Corte di Cassazione nel caso di specie.

2. Prima di considerare nel dettaglio la questione relativa al concetto di «confine», sembra utile premettere alcune brevi note in merito ai requisiti oggettivi e soggettivi che devono sussistere ai fini dell'esercizio del diritto di prelazione del confinante, «un istituto giuridico nato per gemmazione»⁶ dal preesistente diritto di prelazione dell'affittuario coltivatore diretto di cui all'art. 8 della legge n. 590 del 1965⁷.

Invero, è proprio quest'ultima disposizione che si occupa di delineare l'ambito oggettivo di applicazione della prelazione agraria, esercitabile con riferimento ai fondi oggetto di «trasferimento a titolo oneroso», ovvero di «concessione in enfiteusi», andando, altresì, a delineare l'area di esclusione del diritto⁸.

⁵ Per una ricostruzione delle principali problematiche interpretative legate alla prelazione del confinante, dovute, in particolare, alla lacunosità delle norme, si veda, fra tutti, G. CASAROTTO, *La prelazione agraria*, cit., p. 494 ss.

⁶ Si esprime così A. CARROZZA, *Genesi storica delle prelazioni agrarie e loro futuro*, cit., p. 188.

⁷ Come osservato da G. CASAROTTO, *La prelazione agraria: de iure condendo*, cit., p. 34, l'estensione del diritto di prelazione di cui all'art. 8 della legge n. 590 del 1965 al coltivatore diretto proprietario confinante ha rappresentato una «svolta nella logica della prelazione, che ormai superava la dimensione conservativa dell'azienda già esistente (rafforzata con l'acquisto della proprietà del fondo prima in affitto, mezzadria, ecc.) e si distaccava così dalle già richiamate logiche originarie della 'terra a chi la lavora' e del lavoro come titolo per l'acquisizione della proprietà della terra, tendendo, piuttosto, a realizzare una nuova e diversa funzione di ricomposizione fondiaria, con l'aggregazione e quindi l'accrescimento dimensionale dei fondi e l'espansione delle aziende esistenti, mirante a contrastare la frammentazione che contraddistingueva e indeboliva l'agricoltura italiana, male che peraltro non può certo dirsi oggi sanato e con riferimento al quale la prelazione può ancora continuare a svolgere una positiva funzione».

⁸ Sull'oggetto della prelazione agraria si vedano le recenti considerazioni svolte da M. TAMPONI, *L'oggetto della prelazione agraria*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, II, p. 225 ss.

Al riguardo, l'art. 8 della legge n. 590 del 1965 prevede espressamente che il diritto non sorge in caso di permuta⁹, vendita forzata, liquidazione coatta, fallimento o espropriazione per pubblica utilità, ipotesi alle quali si aggiunge quella prevista dall'art. 14 della legge n. 590 del 1965 che prevede che il diritto di prelazione non può essere esercitato quando i terreni vengono acquistati dagli Enti di sviluppo per gli scopi previsti dall'art. 12, oppure quando vengono acquistati o venduti dall'ISMEA.

Inoltre, alla luce del riferimento normativo ai soli «trasferimenti a titolo oneroso», che possono riguardare tanto l'integralità del fondo, quanto solo una sua quota, la prelazione non sorge in caso di trasferimenti a titolo gratuito¹⁰, così come non sorge, ad esempio, in caso di stipula di contratti associativi o divisori ai quali, di fatto, è estranea una logica di scambio¹¹.

Al fine del sorgere del diritto di prelazione è necessario che i fondi – o i terreni, per usare l'analogia espressa impiegata dall'art. 7 della legge n. 817 del 1971¹² – siano suscettibili di essere oggetto di coltivazione, non rilevando, con specifico riferimento alla prelazione del confinante, che il predio non sia attualmente coltivato, dal momento che, nella prospettiva futura dell'ampliamento dell'azienda, ciò che rileva è la mera attitudine del terreno all'utilizzazione agricola¹³. Secondo costante giurisprudenza, peraltro, risulterebbe estranea all'operatività della prelazione del confinante la questione, per così dire, “dimensionale”, dal momento che il diritto *de quo* può essere esercitato anche in relazione a fondi aventi un'estensione esigua, purché idonea, comunque, a rendere economicamente apprezzabile l'attività di coltivazione¹⁴.

⁹ Per quanto riguarda la permuta, secondo l'opinione prevalente in dottrina e in giurisprudenza il diritto di prelazione non sorge allorché il trasferimento di proprietà del fondo abbia quale contropartita una prestazione infungibile; per contro, laddove quest'ultima abbia carattere fungibile essa risulterebbe assimilabile alla vendita, determinando così il sorgere del diritto *de quo* in capo all'affittuario coltivatore diretto ovvero, in mancanza di quest'ultimo, in capo al coltivatore diretto proprietario confinante. Sul punto si vedano A. GERMANO, *Permuta e prelazione agraria*, in *Giur. agr. it.*, 1982, p. 501 ss.; A. CORSARO, *La prelazione del coltivatore nell'ipotesi di permuta*, in *Riv. dir. agr.*, 1982, II, p. 220 ss.; G. CASAROTTO, *La prelazione agraria*, cit., p. 53 s.; ID., *Permuta del fondo e prelazione del coltivatore*, in *Riv. dir. civ.*, 1977, p. 534 ss.; E. PEREGO, *La prelazione legale e l'infungibilità della prestazione*, in *Giur. civ.* 1981, p. 519 ss.; L. COSTATO – L. RUSSO, *Manuale di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 448.

¹⁰ Per quanto riguarda i *negotii mixti cum donatione*, G. CASAROTTO, *La prelazione agraria*, cit., p. 520, pur dando conto dell'approccio seguito dalla giurisprudenza, che è quello di escludere *tout court* il diritto di prelazione nel caso di compravendite a prezzi ridotti che abbiano l'intento di arricchire il compratore della differenza tra il valore del bene e l'importo corrisposto, sottolinea che potrebbe risultare più equa una soluzione che miri ad accertare in relazione alle specificità del caso concreto se risulti prevalente la finalità liberale rispetto a quella commutativa, escludendo, solo in questo caso, la sussistenza del diritto di cui si discute.

¹¹ Sul punto, si veda G. CASAROTTO, *La prelazione agraria*, cit., p. 520 ss.

¹² Sul fatto che le espressioni “fondo” e “terreno” vengano impiegate dal legislatore per significare il medesimo concetto si veda, tra gli altri, G. Busetto, *Unica ratio per due prelazioni*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2006, p. 237. Più di recente si veda anche M. TAMPONI, *L'oggetto della prelazione agraria*, cit., p. 227, il quale, nell'osservare che i termini “fondo”, “fondo rustico”, “terreni” alludono tutti, in modo analogo, ad appezzamenti di suolo coltivabile, riprende le considerazioni svolte sul tema, in particolare, da R. TRIOLA, *Il “fondo” oggetto della prelazione agraria*, in *Vita not.*, 1984, p. 1368 ss.; I. CIMATTI, *Considerazioni sui requisiti del fondo oggetto di prelazione*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 1997, p. 597 e R. VARANO, *Brevi considerazioni sul concetto di “fondo” oggetto della prelazione agraria*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 1998, p. 421 ss.

¹³ Così D. CALABRESE, *Le prelazioni agrarie. Una costruzione secondo la giurisprudenza della Cassazione*, cit., p. 132.

¹⁴ Si vedano, al riguardo, Cass. 2 febbraio 1995, n. 1244 e 19 maggio 2003 n. 7769, entrambe

Giova ricordare che l'art. 8, comma 2, della legge n. 590 del 1965 esclude il diritto di prelazione in relazione a quei terreni che, in base ai piani regolatori, anche se non ancora approvati¹⁵, siano destinati ad utilizzazione edilizia, industriale o turistica, non rilevando, al riguardo, che i terreni *de quibus* siano, nel concreto, utilizzati per fini agricoli. La *ratio* di tale previsione risiede, fondamentalmente, nella circostanza per cui la destinazione urbanistica diversa da quella agricola renderebbe inattuabili le finalità proprie della prelazione agraria, dal momento che, già all'atto del trasferimento, risulterebbe, quanto meno potenzialmente, la possibilità di uno sfruttamento non agricolo del fondo¹⁶.

L'art. 7 della legge n. 817 del 1971 non riserva al confinante in quanto tale il diritto a essere preferito in sede di acquisto dei terreni finitimi oggetto di trasferimento, bensì richiede espressamente che costui sia in possesso della qualifica di coltivatore diretto. In particolare, ai sensi dell'art. 31 della legge n. 590 del 1965 è necessario che l'avente diritto alla prelazione si dedichi «direttamente ed abitualmente» alla coltivazione del fondo e all'allevamento e governo del bestiame, «sempreché la complessiva forza lavorativa del nucleo familiare non sia inferiore ad un terzo di quella occorrente per la normale necessità di coltivazione del fondo e per l'allevamento e il governo del bestiame»¹⁷.

Per il resto, i requisiti soggettivi richiesti al proprietario coltivatore diretto confinante sono i medesimi richiesti per il coltivatore insediato sul fondo, prevedendosi, in primo luogo, che l'avente diritto alla prelazione coltivi i fondi (confinanti con quello oggetto di trasferimento)¹⁸ da almeno due anni; in secondo luogo, che non abbia alienato,

citate da D. CALABRESE, *Le prelazioni agrarie. Una costruzione secondo la giurisprudenza della Cassazione*, cit., p. 54.

¹⁵ Come osservato da M. TAMPONI, *L'oggetto della prelazione agraria*, cit., p. 227 il significato della locuzione «piani regolatori, anche se non ancora approvati» viene inteso, nella pratica, in senso molto ampio, tale da ricomprendere qualsiasi provvedimento amministrativo atto ad imporre alla proprietà fondiaria una specifica destinazione. In altri termini, ai fini dell'esclusione della prelazione è sufficiente qualsiasi strumento urbanistico, anche diverso dal piano regolatore vero e proprio, che sia giunto a un grado di completezza e perfezione amministrativa tale da far ritenere esistente una volontà precettiva della Pubblica Amministrazione e che sia destinato a privare il fondo della possibilità di essere utilizzato per finalità agricole. Sulla questione relativa all'ambito di applicazione dell'art. 8, comma 2°, legge n. 590 del 1965 si vedano anche le considerazioni svolte da S. BOLOGNINI, *L'esclusione della prelazione agraria per i terreni destinati ad utilizzazione edilizia, industriale o turistica con particolare riferimento alla delibera comunale di perimetrazione del centro abitato e ai piani territoriali paesistici*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, II, p. 213 ss.

¹⁶ Si veda, al riguardo, D. CALABRESE, *Le prelazioni agrarie. Una costruzione secondo la giurisprudenza della Cassazione*, cit., p. 63, il quale rileva: «La *ratio* della esclusione della prelazione viene individuata nel fatto che la destinazione del terreno ad utilizzazione diversa da quella agricola rende inattuabile il fine cui la legge è preordinata, cioè lo sviluppo della proprietà coltivatrice, con la conseguente inutilità dell'imposizione al proprietario dei pesanti limiti costituiti dall'attribuzione al coltivatore del diritto di prelazione, quando, nel momento in cui il fondo è trasferito, è attuale la previsione di un suo possibile sfruttamento non agricolo. Soltanto permanendo una possibilità di utilizzazione del fondo alla coltivazione agricola ha difatti un senso la limitazione del diritto di proprietà, in ordine alla facoltà di alienare liberamente il fondo». In senso concorde, si veda M. TAMPONI, *L'oggetto della prelazione agraria*, cit., p. 229.

¹⁷ La figura del coltivatore diretto viene delineata sia all'interno del codice civile sia all'interno di diverse leggi speciali. Ai fini dell'esercizio del diritto di prelazione, come si è avuto modo di rilevare, i requisiti del conduttore sono definiti dall'art. 31 della legge n. 590 del 1965. Per un'analisi delle caratteristiche che deve possedere il coltivatore diretto ai fini dell'esercizio del diritto di prelazione si vedano, tra i molti, G. JESU, *La prelazione agraria. Lineamenti dell'istituto e rassegna giurisprudenziale*, cit., p. 4 ss.; L. GARBAGNATI e C. CANTÙ, *La prelazione agraria*, cit., p. 9 ss.; L. COSTATO - L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 376 ss.

¹⁸ Sul punto, si veda, ad esempio, Cass. 24 maggio 2002, n. 7635, la cui massima, che viene

nel biennio precedente al trasferimento del fondo, fondi rustici di imponibile superiore a lire mille, fatte salve le cessioni a scopo di ricomposizione fondiaria e, infine, che il fondo per il quale si intende esercitare la prelazione, in aggiunta a quelli già posseduti in proprietà o in enfiteusi, non superi il triplo della superficie corrispondente alla capacità lavorativa della sua famiglia¹⁹.

È utile ricordare che la prelazione di cui all'art. 8 della legge n. 590/1965 e all'art. 7 della legge n. 817 del 1971, negli anni, ha visto espandersi notevolmente il proprio ambito soggettivo di applicazione, venendo esteso il relativo diritto, in particolare, alle cooperative agricole di braccianti e altri coltivatori della terra²⁰; alle società agricole di persone, qualora almeno la metà dei soci sia in possesso della qualifica di coltivatore diretto²¹; agli assegnatari dei fondi acquistati dall'ISMEA, relativamente ai fondi confinanti con quello assegnato posti in vendita²²; alle società cooperative di cui all'art. 1, comma 2°, del d.lgs. n. 228 del 2001, qualora la metà degli amministratori e dei soci sia in possesso della qualifica di coltivatore diretto, come risultante dall'iscrizione nella sezione speciale del registro delle imprese di cui agli artt. 2188 ss. cod. civ.²³ e al giovane imprenditore che abbia concluso un contratto di "affiancamento" con un imprenditore agricolo con più di sessantacinque anni, durante il periodo, di massimo tre anni, dell'affiancamento stesso²⁴.

riportata da G. JESU, *La prelazione agraria. Lineamenti dell'istituto e rassegna giurisprudenziale*, cit., p. 19, afferma quanto segue: «Nell'accordare la prelazione agraria al 'coltivatore diretto proprietario di terreni confinanti con fondi offerti in vendita', l'art. 7 della legge 14 agosto 1971, n. 817, pone come condizione essenziale che tali terreni siano coltivati direttamente dal proprietario, senza che possa diversamente rilevare la sua attività di coltivatore diretto, ove esercitata con riguardo ad altri fondi, giacché solo nel primo caso si attua, con l'accorpamento, lo scopo perseguito dalla legge, cioè la formazione di imprese diretto-coltivatrici di più ampie dimensioni, più efficienti sotto il profilo tecnico ed economico».

¹⁹ Per un'analisi dei requisiti soggettivi attinenti all'esercizio della prelazione agraria si veda, tra i molti contributi, quello di G. CASAROTTO, *La prelazione agraria*, cit., p. 515 ss.

²⁰ Tale estensione è stata operata dall'art. 16, legge n. 817 del 1971.

²¹ Si veda, al riguardo, l'art. 2, comma 3°, del d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99, "Disposizioni in materia di soggetti e attività, integrità aziendale e semplificazione amministrativa in agricoltura, a norma dell'art. 1, comma 2°, lettere d), f), g), l), ee), della legge 7 marzo 2003, n. 38", in *Gazz. uff.* n. 94 del 22 aprile 2004, p. 4 ss. Sulla prelazione delle società si vedano, in particolare, le osservazioni svolte da G. CASAROTTO, *La prelazione agraria*, cit., p. 505 ss.; ID., *La difficile prelazione delle società (cooperative e di persone)*, in *Riv. dir. agr.*, 2009, I, p. 209 ss.; A. SCIAUDONE, *Società di persone e prelazione agraria*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2004, p. 291 ss.; S. MATTEOLI, *La prelazione delle società agricole di persone*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, II p. 175 ss.

²² Si veda l'art. 8 del d.lgs. n. 99 del 2004.

²³ Si veda, al riguardo, l'art. 7 *ter* del d.l. 24 giugno 2014, n. 91, "Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea", in *Gazz. uff.* n. 144 del 24 giugno 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91: disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea", in *Gazz. uff.* n. 192 del 20 agosto 2014 – suppl. ordinario n. 72, p. 1 ss.

²⁴ Si veda, al riguardo, l'art. 1, comma 119°, legge 27 dicembre 2017, n. 205, "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020", in *Gazz. uff.* n. 302 del 29 dicembre 2017 – suppl. ordinario n. 62, p. 1 ss.

Infine, va considerato che l'art. 1, comma 3°, della legge 28 luglio 2016, n. 154²⁵, per la prima volta, ha esteso il solo diritto di prelazione del confinante anche all'imprenditore agricolo professionale, iscritto nella previdenza agricola, che risulti proprietario di terreni confinanti con quello messo in vendita²⁶. Al riguardo, giova ricordare che la qualifica dell'imprenditore agricolo professionale è stata introdotta dall'art. 1 del d.lgs. n. 99 del 2004, al fine di sostituire quella precedente di imprenditore agricolo a titolo principale²⁷. In particolare, l'imprenditore agricolo professionale viene definito come «colui il quale, in possesso di conoscenze e competenze professionali ai sensi dell'art. 5 del reg. (CE) n. 1257/99, dedichi alle attività agricole di cui all'art. 2135 cod. civ., direttamente o in qualità di socio di società, almeno il cinquanta per cento del proprio tempo di lavoro complessivo e che ricavi dalle medesime almeno il cinquanta per cento del proprio reddito globale da lavoro».

Al di là delle vistose problematiche interpretative derivanti dalla novità introdotta dalla legge n. 154 del 2016 e relative, ad esempio, all'applicazione, anche all'imprenditore agricolo professionale, delle condizioni per l'esercizio del diritto di prelazione di cui al combinato disposto dell'art. 8 della legge n. 590 del 1965 e dell'art. 7 della legge n. 817 del 1971, previste, *ab origine*, per il solo coltivatore diretto²⁸, sembra che tale

²⁵ L. 28 luglio 2016, n. 154, "Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale", in *Gazz. uff.* n. 186 del 10 agosto 2016, p. 1 ss.

²⁶ Sull'estensione della prelazione del confinante all'imprenditore agricolo professionale si vedano, in particolare, G. CASAROTTO, *La prelazione agraria: de iure condendo*, cit., p. 46 ss.; A. JANNARELLI, *Prelazione agraria o prelazioni agrarie*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, II, p. 140 ss. e A. SCIAUDONE, *La (nuova) prelazione dell'i.a.p.*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, II, p. 195 ss. Evidenziano gli Autori, in particolare, che il riferimento operato dall'art. 1, comma 3°, d.lgs. n. 99 del 2004, e ripreso dall'art. 1, comma 3°, della legge n. 154/2016, alle attività agricole ai sensi dell'art. 2135 cod. civ. e non, invece, alla coltivazione del fondo, segna un mutamento fondamentale di prospettiva rispetto all'impostazione tradizionale del diritto di prelazione. Per riprendere l'affermazione di A. JANNARELLI, *Prelazione agraria o prelazioni agrarie*, cit., p. 172: «La qualifica di imprenditore agricolo professionale è direttamente legata all'esercizio di una delle attività di cui all'art. 2135 cod. civ., laddove quella del coltivatore diretto si lega ai sensi dell'art. 31 della legge n. 590 pur sempre al prevalente sfruttamento agricolo del fondo. Come dire, dunque, che lo i.a.p., proprietario del terreno confinante è legittimato all'esercizio della prelazione nell'acquisto del fondo confinante quale che sia l'utilizzo dei propri terreni: è sufficiente che sugli stessi tale soggetto operi come imprenditore agricolo esercitando una delle attività qualificate come agricole ai sensi dell'art. 2135 cod. civ., ivi compresa, ad esempio, l'attività di solo allevamento».

²⁷ Sul passaggio dall'imprenditore agricolo a titolo principale all'imprenditore agricolo professionale si vedano, in particolare, L. COSTATO – L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 381 ss.

²⁸ Si vedano, in particolare, le considerazioni svolte da A. SCIAUDONE, *La nuova prelazione dell'i.a.p.*, cit., p. 195 ss. L'Autore – critico nei confronti di un intervento legislativo oltremodo confuso, che non si preoccupa di considerare le conseguenze derivanti dal coordinamento fra le norme sulla prelazione e quelle relative alla qualifica professionale in questione – solleva il dubbio che i singoli requisiti stabiliti dall'art. 8, legge n. 590 del 1965 possano trovare applicazione nel caso in cui il diritto di prelazione debba essere riconosciuto a un imprenditore agricolo professionale, in particolare con riferimento a quello concernente la disponibilità di una forza lavorativa sufficiente a soddisfare, per almeno un terzo, le esigenze di coltivazione del fondo in vendita in aggiunta ad altri già posseduti in proprietà o in enfiteusi. È chiaro, infatti, che l'art. 1, comma 3°, della legge n. 154 del 2016 sia destinato ad operare solo con riferimento agli imprenditori agricoli professionali che non siano anche in possesso dei requisiti previsti per i coltivatori diretti, per cui ritenere che il requisito della forza lavorativa previsto per questi ultimi sia applicabile anche all'imprenditore agricolo professionale confinante significherebbe, di fatto, ammettere che quest'ultimo sia anche coltivatore diretto e quindi soggetto già avente titolo, di per sé, alla prelazione. Inoltre, le stesse ragioni sotte-

innovazione abbia determinato, per quanto qui interessa e come si dirà a breve, delle conseguenze anche sotto il profilo concernente l'applicazione dei criteri di preferenza di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 228 del 2001.

In ogni caso, come previsto espressamente dall'art. 7 della legge n. 817 del 1971, e come ribadito dal già menzionato art. 1, comma 3°, della legge n. 154 del 2016, il diritto di prelazione del confinante non sorge laddove sul fondo messo in vendita siano insediati mezzadri, coloni, affittuari, compartecipanti o enfiteuti coltivatori diretti, a prescindere dalla circostanza per cui tali soggetti decidano o meno di esercitare il diritto di prelazione²⁹.

Avvicinandosi al primo tema trattato all'interno della pronuncia che si annota, una delle principali problematiche che si pongono in relazione all'istituto giuridico della prelazione del confinante concerne l'individuazione del significato da attribuire al concetto di «terreni confinanti» impiegato dall'art. 7, comma 1°, n. 2, legge n. 817 del 1971. Al riguardo, in dottrina e in giurisprudenza si riscontrano due orientamenti fra loro contrapposti.

Secondo un primo orientamento, il concetto di confine andrebbe inteso in senso «funzionale», richiedendosi, ai fini dell'esercizio del diritto di prelazione, non solo e non tanto una contiguità materiale e fisica fra i fondi, bensì una situazione di vicinanza che ne consenta l'accorpamento, in base alle caratteristiche dei luoghi, al fine di pervenire alla creazione di un'unica unità fondiaria³⁰. Pertanto, secondo tale orientamento, l'e-

se all'elaborazione della figura dell'imprenditore agricolo professionale, che può essere coltivatore diretto, ma anche imprenditore agricolo medio-grande, muoverebbero nella direzione di escludere l'applicazione *tout court* dei requisiti previsti per l'esercizio della prelazione da parte del coltivatore diretto anche all'imprenditore agricolo professionale proprietario di fondi confinanti.

²⁹ Come osservato da G. JESU, *La prelazione agraria. Lineamenti dell'istituto e rassegna giurisprudenziale*, cit., p. 106 s., l'insediamento del coltivatore diretto sul fondo oggetto di trasferimento, per essere ostativo rispetto al sorgere del diritto di prelazione del proprietario coltivatore diretto confinante deve derivare da un rapporto contrattuale valido ed efficace, non essendo, per contro, sufficiente la mera presenza sul fondo del coltivatore diretto privo di un titolo che lo legittimi alla conduzione agraria. Infatti, la Corte di Cassazione ha ritenuto che il diritto all'accorpamento di fondi limitrofi da parte del confinante prevalga sul diritto di prelazione del coltivatore diretto insediato allorquando quest'ultimo coltivi il fondo in modo precario (si vedano, ad esempio, Cass. 1° giugno 2001, n. 7450 e 26 ottobre 1998, n. 10626). Per contro, il diritto di prelazione del confinante risulta paralizzato nell'ipotesi in cui sul fondo posto in vendita risulti insediato, in forza di un valido ed efficace contratto agrario, un coltivatore diretto il quale, tuttavia, non goda del diritto di prelazione per il fatto di coltivare il fondo da meno di due anni. Se, da un lato, tale soluzione normativa mira ad evitare che l'attività di coltivazione del fondo appena avviata dall'affittuario venga scoraggiata dalla possibilità dell'acquisto della proprietà da parte del confinante, dall'altro ha stimolato il ricorso a espedienti con fini elusivi, consistenti nella stipula con il futuro acquirente di un contratto di affitto sul fondo e contestuale preliminare di compravendita, seguito, infine, dalla stipulazione del contratto definitivo (sulla fittizietà del contratto agrario concluso a tale scopo elusivo, si vedano, comunque, Cass. 18 giugno 2003, n. 9712 e 18 ottobre 2001, n. 5680).

³⁰ Fra i sostenitori della tesi funzionale si annoverano: A. CARROZZA, *Genesi storica delle prelazioni agrarie e loro futuro*, cit., p. 196 (il quale evidenzia che la tesi funzionale è, di fatto, quella che maggiormente risulta conforme rispetto al risultato che la prelazione del confinante mira a raggiungere); G. CASAROTTO, *La prelazione agraria*, cit., p. 494 ss.; ID., *L'estensione del diritto di prelazione del confinante qualora il fondo compravenduto sia intersecato da strada poderali*, in *Dir. agroalim.*, 2018, p. 207 ss.; A. SCIAUDONE, *A proposito della valutazione della «contiguità» nell'esercizio della prelazione del «confinante»*, in *Riv. dir. agr.*, 1996, I, p. 18 ss.; S. CARMIGNANI, *Sulla nozione di fondo confinante*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2001, p. 380 ss.; E. FLORE, *Sulla irrisolta problematica della «contiguità» nella prelazione del confinante*, in *Riv. dir. agr.*, 2002, I, p. 52 ss.; EAD., *Brevi considerazioni sulla c.d. materializzazione della linea di confine*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2004,

sistenza di eventuali beni interposti fra i fondi, quali strade, canali, fossi *et similia* non rappresenterebbe un ostacolo, per così dire, “assoluto” rispetto alla configurazione del diritto di prelazione, bensì “relativo”, dovendosi valutare, in relazione alle specificità del caso, se sussiste, nel concreto, la possibilità di aggirare l'eventuale ostacolo, realizzando la finalità di accorpamento fondiario e aziendale perseguita dalla norma.

Al contrario, sulla base di un secondo orientamento, fatto proprio dalle Sezioni unite della Cassazione nella ben nota sentenza del 25 marzo 1988, n. 2582³¹, il concetto di confinanza andrebbe inteso in senso restrittivo e, più nello specifico, in senso fisico o materiale, tale per cui due fondi sono confinanti solo allorché risultino uniti da un reciproco contatto lungo una comune linea di demarcazione, ideale o materializzata con muri, siepi, recinzioni o altri segnali³².

Seguendo la tesi «materialistica», la giurisprudenza successiva alla sentenza delle Sezioni unite, ha finito per negare il requisito della contiguità, ad esempio, nel caso di fondi tra loro separati da un fiume, da un torrente o da un altro corso d'acqua, indipendentemente dal fatto che quest'ultimo risultasse incluso nell'elenco delle acque pubbliche³³, ovvero da una strada pubblica o da una strada c.d. vicinale aperta al pubblico transito³⁴, nonostante l'astratta possibilità di addivenire ad un accorpamento dei predi, quanto meno sul piano funzionale.

Ancora, in diverse occasioni, la giurisprudenza di legittimità, sposando un'interpretazione ancor più rigorosa del termine «confine», è giunta a negare la sussistenza del diritto di prelazione del confinante anche nel caso di un'interposizione fra i fondi costituita dalla presenza di una strada vicinale non aperta al pubblico transito, dal momento che il terreno che forma il manto stradale, risultante da porzioni distaccate dai fondi latitanti, andrebbe a costituire, secondo tale impostazione, un nuovo e autonomo bene di proprietà di più soggetti³⁵.

Infine, sempre nella prospettiva di assicurare l'esercizio del diritto di prelazione solo in caso di fondi con (almeno) un lato in comune, la giurisprudenza di legittimità è ferma nel negare la sussistenza del diritto *de quo* con riferimento ai fondi tra loro divisi dalla presenza di una striscia di terreno di cui il venditore si sia riservato la proprietà, definita,

p. 417 ss.; L. MELISSARI, *Il presupposto oggettivo della prelazione agraria: delimitazione del concetto di «fondo confinante»*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2020, p. 4 ss.; F. SALARIS, *Nozione di confine nella prelazione del confinante*, in AA.VV., *La prelazione agraria. Atti del convegno di Viterbo 7 maggio 1994*, Viterbo, 1996, p. 183 ss.

³¹ Cass., sez. un., 25 marzo 1988, n. 2582, in *Foro it.*, 1988, p. 1510 ss., con nota di A. BELLANTUONO; in *Giur. agr. it.*, con nota di G. LO SURDO; in *Nuova giur. civ. comm.*, 1988, I, p. 518 ss., con nota di G. JESU; in *Nuovo dir. agr.*, 1988, p. 394 ss., con nota di G. JESU; in *Riv. dir. agr.*, 1989, II, p. 66 ss., con nota di M. NICOLINI. Prima di tale pronuncia, si vedano le sentenze Cass. 31 gennaio 1986, n. 632, in *Giur. agr. it.*, 1986, p. 632 ss.; 3 settembre 1985, n. 4590, in *Giur. civ. Mass.*, 1985, p. 1416 ss.; 21 febbraio 1985, n. 1548, in *Giur. agr. it.*, 1985, p. 434 ss., che avevano deposto, invece, per la tesi funzionale o aziendalistica.

³² Così D. CALABRESE, *Le prelazioni agrarie. Una costruzione secondo la giurisprudenza della Cassazione*, cit., p. 136.

³³ Si vedano, in tal senso, Cass. 14 marzo 2008, n. 7052; 20 febbraio 2001, n. 2471; 23 giugno 1989, n. 2983; 10 febbraio 1987, n. 1433.

³⁴ Si vedano, ad esempio, Cass. 26 novembre 2007, n. 24622 e 14 gennaio 1998, n. 265

³⁵ Si vedano, in tal senso, Cass. 20 dicembre 2005, n. 28235; 27 settembre 2011, n. 19747; 26 novembre 2007, n. 24622; 19 gennaio 2007, n. 1191; 17 luglio 2002, n. 10377 e 21 dicembre 2015, n. 25620. In senso critico, si veda D. CALABRESE, *Le prelazioni agrarie. Una costruzione secondo la giurisprudenza della Cassazione*, cit., p. 139, il quale ritiene che i beni che non hanno carattere pubblico e che sono comuni ai rispettivi proprietari, non escludono la contiguità fra i fondi, avendo la funzione di garantire una migliore agibilità e fruibilità dei terreni.

in modo pittoresco, «cintura di castità»³⁶, purché tale striscia di terreno sia caratterizzata da un'autonomia funzionale e strutturale che ne consenta la separata coltivazione³⁷.

Prendendo in esame le ragioni poste alla base delle due diverse tesi interpretative, si può constatare che la prima muove dalla necessità di assicurare il pieno raggiungimento delle finalità sottese all'istituto giuridico *de quo*, mentre la seconda pone, a proprio fondamento, asserite ragioni di certezza del diritto e di tutela della libertà negoziale del proprietario venditore.

Per quanto attiene alle finalità dell'istituto giuridico, in dottrina si è evidenziato che esso è volto a «restituire al *dominus* confinante un bene suscettibile di un uso migliore, perché migliore risulta la nuova conformazione fisica del fondo rustico»³⁸, e ciò in forza dell'operazione di accorpamento fondiario che consentirebbe al proprietario di trarre dal predio una rosa di utilità maggiori. Da altri è stato anche osservato che la prelazione del confinante rappresenta una disciplina rivolta al «miglioramento del bene non in quanto oggetto di un'attività di impresa, ma in quanto oggetto della situazione proprietaria», sicché l'istituto risponderebbe a un «obbiettivo di salvaguardia funzionale del bene»³⁹.

Per contro, risulterebbe estranea all'istituto giuridico *de quo* una qualsivoglia prospettiva efficientistica⁴⁰, riguardante un asserito obbiettivo di miglioramento delle strutture produttive al fine di renderle maggiormente «efficienti sotto il profilo tecnico ed economico»⁴¹, nonostante la posizione – non sempre lineare, a dire il vero⁴² – assunta

³⁶ L'espressione è stata coniata da S. PICCININI, *Simulazione e «cintura di castità»*, nota a Cass. 19 dicembre 1980, n. 6562, in *Foro it.*, 1981, c. 1658 ss.

³⁷ Si vedano, al riguardo Cass. 9 aprile 2003, n. 5573; 13 agosto 1997, n. 7553; 27 luglio 1990, n. 7579; 17 ottobre 1989, n. 4152; 25 luglio 1990, n. 7503, che richiedono espressamente, al fine di escludere il diritto di prelazione, che la porzione di terreno sottratta al trasferimento di proprietà sia dotata di autonomia funzionale e strutturale, ciò al fine di escludere eventuali frodi negoziali. Sul punto, si vedano G. CASAROTTO, *La prelazione agraria*, cit., p. 498 s. e R. TRIOLA, *Riserva della proprietà di una striscia di terreno e prelazione del confinante*, in *Giur. agr. it.*, 1991, p. 165 ss.

³⁸ Così S. CARMIGNANI, *Sulla nozione di fondo confinante*, cit., p. 380.

³⁹ Così A. SCIAUDONE, *A proposito della valutazione della «contiguità» nell'esercizio della prelazione del «confinante»*, cit., p. 21.

⁴⁰ Si vedano, in proposito, G. CASAROTTO, *La prelazione agraria*, cit., p. 528 e G. BASSO, *Brevi considerazioni a proposito della «prelazione agraria» e delle sue finalità*, in *Riv. dir. agr.*, 1996, II, p. 37. Quest'ultimo Autore, in particolare, quando ancora l'ambito soggettivo di applicazione dell'istituto riguardava i soli coltivatori diretti proprietari confinanti, osservava: «Se la finalità della legge fosse stata solo quella di ampliare le basi fondiarie dell'impresa già esistente sul fondo del proprietario confinante, onde rendere l'impresa stessa più efficiente e competitiva non vi sarebbe stato motivo di attribuire tale diritto ai soli proprietari diretto coltivatori e non altresì a quelli che siano anche medi o grandi imprenditori (...). In realtà, i sostenitori della tesi 'efficientista' nemmeno spiegano perché al proprietario confinante che sia coltivatore diretto non competea il diritto di prelazione allorché l'insediato abbia rinunciato all'acquisto della titolarità del fondo messo in vendita (...). Non è 'il miglioramento delle strutture produttive dell'agricoltura attraverso la formazione di imprese agricole moderne ed efficienti' l'obbiettivo primario e comune della legislazione agraria in materia di prelazione, bensì quello di realizzare ogni condizione atta a rafforzare l'ancoraggio dei diretto-coltivatori ai terreni con destinazione agricola». In tal senso, si veda anche R. ROSSI, *Indivisibilità della minima unità colturale riformata, tutela dell'impresa e salvaguardia dell'ambiente*, in *Riv. dir. agr.*, 1987, I, p. 462 ss.

⁴¹ Così l'ordinanza che si annota, che si esprime in senso conforme ad altre precedenti pronunce, fra le quali possono ricordarsi Cass. 27 dicembre 1991, n. 13927; 24 maggio 2002, n. 7635 e 27 luglio 2002, n. 11134.

⁴² Come osservato da G. CASAROTTO, *La prelazione agraria*, cit., p. 528, la Corte di cassazione, pur sostenendo la tesi «efficientista», ha finito per riconoscere l'esercizio della prelazione anche

dalla giurisprudenza di legittimità, che, soprattutto allorché si è trattato di risolvere le ipotesi di conflitto fra più confinanti, ha evocato l'esigenza di tenere conto, in sede di effettuazione del giudizio di preferenza, della maggiore o minore attitudine delle aziende concorrenti a concretizzare tale scopo.

Se si condividono tali premesse, la tesi funzionale risulta, di fatto, quella che maggiormente è in grado di assicurare il pieno raggiungimento del risultato di ricomposizione fondiaria sotteso all'istituto giuridico, sicché, come osservato in dottrina, l'aggettivo «confinante», lungi dal poter essere inteso in modo restrittivo come congiunzione fra due fondi lungo una comune linea di demarcazione, andrebbe inteso in senso ampio e teleologico, anche alla luce dell'imperativo al «razionale sfruttamento del suolo» di cui all'art. 44 Cost., che, in ultima battuta, rappresenta il fondamento normativo dello stesso art. 7 della legge n. 817 del 1971⁴³.

Tuttavia, sebbene un'interpretazione in senso materiale del concetto di confinanza rischi, di fatto, di frustrare il perseguimento delle finalità sottese alla disciplina in questione, limitando notevolmente l'esercizio del diritto, la Cassazione ha osservato, diverse volte, che la disciplina della prelazione, ponendo limiti considerevoli rispetto alla libera commercializzazione dei beni, esige un'interpretazione restrittiva e letterale delle relative norme⁴⁴, anche al fine di soddisfare ineludibili esigenze di certezza del diritto, considerato che la tesi funzionale implicherebbe un grado di discrezionalità maggiore da parte dell'organo giudicante.

In realtà, sotto quest'ultimo profilo, diverse pronunce della Cassazione contribuiscono a ingenerare l'impressione che l'applicazione della tesi materialistica lasci spazio a una discrezionalità di valutazione, per certi versi, forse ancora più marcata rispetto a quella che, secondo certe pronunce, caratterizzerebbe l'applicazione della tesi funzionale: infatti, non poche risultano le difficoltà nello stabilire, ad esempio, se un eventuale elemento di interposizione fra i fondi costituisca effettivamente un ostacolo rispetto all'esercizio del diritto. Solo per citare un esempio, non sempre vi è concordia di opinioni in giurisprudenza se una strada vicinale privata interposta fra due fondi, o anche un fosso in comproprietà⁴⁵ escluda il diritto di prelazione. Allo stesso tempo, come si vedrà a breve, l'ordinanza in commento, nel ritenere che la confinanza fra due fondi sussiste anche nel caso in cui la contiguità fisica sia in parte interrotta dalla presenza, in particolare, di una «stradella», finisce per revocare in dubbio un precedente orientamento della Corte di Cassazione, secondo il quale, per contro, ai fini dell'esercizio del diritto, il contatto fisico e materiale fra i terreni non deve essere interrotto neppure in parte⁴⁶, alimentando, così, l'incertezza nella definizione – anche sul piano materialistico – del concetto di «confine».

per superfici estremamente ridotte, prive di ogni prospettiva economico-aziendale (si veda, in tal senso, Cass. 18 febbraio 2010, n. 3901). In tal modo la Cassazione, se, da un lato, ha affermato che per l'applicazione della disciplina della prelazione è sufficiente la destinazione agricola del fondo, a prescindere dalle sue dimensioni, dall'altro ha finito per confermare, implicitamente, l'assenza nella disciplina della prelazione di una qualsivoglia prospettiva efficientista.

⁴³ Così S. CARMIGNANI, *Sulla nozione di fondo confinante*, cit., p. 381

⁴⁴ Si vedano, in particolare, la già menzionata Cass., sez. un., 25 marzo 1988, n. 2582 e le riflessioni svolte, in merito, da D. CALABRESE, *Le prelazioni agrarie. Una costruzione secondo la giurisprudenza della Cassazione*, cit., p. 137.

⁴⁵ Per quanto riguarda l'interposizione di un fosso in comproprietà si veda Cass. 16 giugno 2005, n. 12963, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2004, p. 415 ss. con nota di E. FLORE, *Brevi considerazioni sulla c.d. materializzazione della linea di confine*, cit.

⁴⁶ Si veda, al riguardo, Cass. 18 ottobre 2012, n. 17881.

3. La pronuncia che si commenta, inserendosi nel solco della giurisprudenza che si è occupata di delineare il concetto di «terreni confinanti», pur aderendo alla più che consolidata prospettiva materialistica, di cui si è appena detto, presenta, tuttavia, alcuni profili di sicuro interesse, laddove la medesima finisce per reinterpretare tale impostazione secondo una logica “pseudo-funzionale”.

Come emerge dal testo dell’ordinanza, entrambi i fondi di proprietà dei coltivatori diretti aventi titolo alla prelazione presentavano una situazione di confinanza solo parziale con il terreno oggetto di vendita. In modo particolare, il fondo del coltivatore diretto risultato, infine, vittorioso in tutti e tre i gradi di giudizio, presentava una linea di demarcazione rispetto ai terreni oggetto di compravendita non solo di estensione più ridotta rispetto a quella relativa ai fondi dell’azienda agricola soccombente, ma, oltre tutto, non continua, in quanto interrotta, in parte, dalla presenza di una «stradella» (la cui natura pubblica o privata non viene, invero, specificata) e, in parte, da quella di un «capannone».

Come accennato, la Cassazione aveva già avuto modo, in precedenza, di esaminare un caso nel quale il confine fra i terreni risultava interrotto, a Ovest, dalla presenza di una piccola porzione di una strada privata interpodereale e da quella di un impluvio naturale, nonché, a Sud, da un fosso di scolo che si innestava in un altro fossato di più ampie dimensioni⁴⁷.

In quella occasione, la Corte aveva ritenuto di aderire a quell’orientamento restrittivo secondo il quale, anche in presenza di un’interposizione costituita da una strada non aperta al pubblico transito, ovvero in presenza di impluvi naturali appartenenti a più soggetti, andrebbe negato il requisito della confinanza. Ciò in quanto, a detta della Corte, le strisce di terreno adibite a strade vicinali, ovvero ad impluvi naturali, «benché siano formate da porzioni dei terreni latitanti, per la funzione svolta, sono distaccati da essi, e costituiscono un nuovo bene formatosi per unione, fruito *iure proprietatis*»⁴⁸.

Una tale impostazione, per la sua rigidità, presta il fianco, già di per sé, a delle critiche. Infatti, anche volendo aderire alla tesi materialistica, non risulterebbe in contrasto con essa un’interpretazione che tenesse conto della circostanza per cui le strade private, non aperte al pubblico transito, ovvero i fossi naturali o i canali di irrigazione o di convogliamento delle acque, potrebbero non rappresentare un ostacolo rispetto all’operazione di ricomposizione fondiaria, trattandosi, semmai, di beni che agevolano la fruibilità e l’agibilità dei predi⁴⁹.

Tuttavia, nella sentenza di cui si è accennato, il rigore interpretativo aveva portato ad una restrizione ancora più marcata del diritto di prelazione, dal momento che la Corte giungeva ad affermare che, ai fini dell’esercizio del diritto, era necessario che il contatto fisico e materiale fra i due fondi permanesse lungo tutta la linea di demarcazione, «senza interruzione alcuna, neppure in parte», con la conseguenza che, se la confinanza – intesa in senso materiale – non sussisteva per l’integralità del confine, doveva escludersi il diritto di prelazione, con possibilità, per il proprietario, di cedere liberamente il terreno.

La soluzione estremamente restrittiva adottata dalla Corte finiva per porsi in contrasto con gli scopi della disciplina in materia di prelazione del confinante, dal momento che, se già in presenza di un’interposizione collocata lungo tutta la linea di confine

⁴⁷ Si veda la già citata Cass. 18 ottobre 2012, n. 17881.

⁴⁸ Nell’affermare ciò, la Corte di cassazione richiama espressamente il precedente di Cass. 6 dicembre 2005, n. 26689. In senso conforme, si veda, più di recente, Cass. 15 maggio 2013, n. 11757, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2014, p. 231 ss., con nota di O. CINQUETTI, *Prelazione e confine: interpretazioni sempre più riduttive*.

⁴⁹ In questo senso, si veda D. CALABRESE, *Le prelezioni agrarie. Una costruzione secondo la giurisprudenza della Cassazione*, cit., p. 139.

dovrebbe potersi valutare se si tratti di un ostacolo di fatto superabile ai fini del perseguimento del risultato della ricomposizione fondiaria⁵⁰, laddove tale interposizione riguardi solo una parte del confine non si comprendono le ragioni per cui essa dovrebbe impedire *tout court* l'esercizio del diritto.

Sotto questo profilo, la pronuncia che si annota risulta apprezzabile in quanto tenta di compiere un'operazione di bilanciamento fra le due tesi interpretative⁵¹, al fine di giungere, sul piano applicativo, ad una soluzione che, pur salvaguardando la concezione materialistica di contiguità, consenta, pur sempre, di far salvo l'obbiettivo della ricomposizione fondiaria.

Al riguardo, la Cassazione, nel respingere il terzo motivo di ricorso proposto dal ricorrente, con il quale egli aveva fatto valere la non integralità del confine fra il fondo oggetto di riscatto e quello dell'acquirente, per la presenza, come detto, di una «stradella» e, in parte, anche di un «capannone», si discosta apertamente dal precedente orientamento sopra richiamato, evidenziando che, laddove sia possibile un'agevole espansione aziendale, in forza dell'esistenza di una zona di contatto fra i fondi, l'interruzione solo parziale del confine non incide di per sé sulla situazione di contiguità.

In particolare, riportando un passaggio della pronuncia, la Cassazione afferma che «la confinanza richiesta dalla legge non deve sussistere per l'integralità del confine, nel senso che non è necessario – come parrebbe aver ritenuto la decisione del 2012 – che il fondo di chi intende far valere la prelazione confini, evidentemente da uno dei suoi lati, con quello oggetto di essa per tutta la sua estensione».

Pur muovendo, dunque, da una concezione materialistica, tale per cui è necessario che fra i fondi esista una situazione di contiguità fisica che «non sia limitata a un solo punto», ma sia sufficiente ampia da consentire l'accorpamento aziendale⁵², l'ordinanza *de qua* conclude che, ai fini del diritto di prelazione, è sufficiente che il confine più o meno ampio esistente «sia tale da consentire di raggiungere l'obbiettivo che la legge si propone, cioè l'ampliamento delle dimensioni territoriali dell'azienda diretto-coltivatrice, che meglio realizzi le esigenze di ricomposizione fondiaria, di sviluppo aziendale e di costituzione di unità produttive efficienti sotto il profilo tecnico ed economico».

⁵⁰ Si veda O. CINQUETTI, *Prelazione e confine: interpretazioni sempre più riduttive*, cit., p. 234, il quale osserva che la contiguità dei fondi può essere esclusa solo nei casi in cui l'ostacolo in superficie (strada o fosso) impedisca materialmente e giuridicamente il collegamento fra i fondi. Altrimenti, qualora i fondi si tocchino sotto la superficie e l'ostacolo sovrastante si possa superare, «si possono conseguire entrambe le finalità della legge: quella della contiguità materiale indicata dalla lettera della norma (e conclamata dalle Sezioni unite) e quella della contiguità funzionale (sicuramente più vicina alla volontà del legislatore)».

⁵¹ Si colloca in una prospettiva di bilanciamento fra le due tesi anche la già citata Cass. 16 giugno 2005, n. 12963, cit., con commento di E. FLORE, *Brevi considerazioni sulla c.d. materializzazione della linea di confine*, cit., p. 415 ss. Tale pronuncia ha riguardato, in particolare, l'interposizione fra due fondi di un fosso che risultava, di fatto, non coltivabile, in quanto impervio, caratterizzato da una pendenza in alcuni punti del cento per cento e non raggiungibile né a piedi, né, tanto meno, con mezzi meccanici. La Corte, valutando la natura non pubblica del fosso, tale da determinare una presunzione di comunione rispetto ad esso, ha infine ritenuto che i fondi latitanti dovessero reputarsi contigui, seppur in presenza di un'interposizione. Come osservato dall'Autrice, tale soluzione ermeneutica, muovendo dalla considerazione degli spazi interruttivi come una sorta di manifestazione concreta della linea di confine, parrebbe, invero, puntare a un compromesso fra le due tesi, funzionale e materialistica, almeno sotto il profilo del risultato pratico conseguito. Da questo punto di vista, l'Autrice finisce per auspicare che un simile approccio venga seguito in tutte quelle ipotesi nelle quali vi si possa ravvisare una specie di «materializzazione della linea di confine», ad esempio allorquando fra due fondi sia interposta una strada agricola privata.

⁵² Si veda, al riguardo, anche Cass. 20 gennaio 2020, n. 1106.

È chiaro che, sotto questo profilo, l'ordinanza aderisce a quella prospettiva efficientistica che, secondo diversi Autori, come si è già avuto modo di rilevare, risulterebbe, invero, estranea all'istituto *de quo*, ma ciò non toglie che, di fatto, la pronuncia che si annota cerca pur sempre di addivenire ad una soluzione di compromesso, maggiormente improntata al criterio funzionale che a quello strettamente materialistico. Al riguardo, può essere di qualche interesse evidenziare che l'ordinanza soprassedie del tutto sulla natura – pubblica ovvero privata – della «stradella» che costituisce l'interposizione, lasciando intendere che, a prescindere da tale aspetto, deve considerarsi, in ragione delle specificità del caso concreto, se sia o meno possibile realizzare le finalità di ricomposizione fondiaria e aziendale sottese alla disciplina di cui si discute⁵³.

A sostegno di tale affermazione, si può anche osservare che nell'ordinanza viene posto l'accento sulla circostanza per cui né i fondi del retraente, né quelli dell'acquirente dei terreni risultavano, di fatto, integralmente confinanti con il predio oggetto di contesa. Tale aspetto risulta, in qualche modo, dirimente, dal momento che la mancata adesione da parte della Corte all'orientamento precedentemente formatosi viene giustificata proprio dall'esigenza di garantire, per quanto possibile, l'esercizio del diritto di prelazione, ampliando, piuttosto che riducendo, il relativo ambito di applicazione⁵⁴.

4. Appurato dalla Corte che entrambi i contendenti risultavano coltivatori diretti proprietari di terreni confinanti “in senso tecnico” rispetto a quello oggetto di prelazione e di riscatto, si è posto, ovviamente, il problema di risolvere il conflitto fra essi alla luce, in particolare, dei criteri previsti dall'art. 7 del d.lgs. n. 228 del 2001.

Giova ricordare che l'ipotesi di una pluralità di proprietari coltivatori diretti confinanti rispetto al fondo oggetto di trasferimento ha posto e pone tuttora importanti questioni di carattere interpretativo.

Anteriormente all'introduzione dell'art. 7 del d.lgs. n. 228 del 2001, di cui si dirà a breve, a fronte del silenzio normativo rispetto a tale ipotesi, invero, piuttosto frequente nella pratica, si erano venute a formare diverse soluzioni ermeneutiche: secondo un'opinione minoritaria, l'esistenza di una pluralità di confinanti avrebbe escluso di per sé il sorgere del diritto di prelazione; secondo un'altra tesi, invece, un'eventuale contrasto avrebbe dovuto risolversi facendo leva sul criterio della priorità nell'esercizio del diritto; altri, ancora, ritenevano che in presenza di una pluralità di confinanti decisi ad esercitare il diritto di prelazione, la scelta dovesse spettare al venditore; infine, secondo una

⁵³ Con riferimento al «capannone», si può osservare che l'ordinanza nulla specifica in merito alla sua funzione e alla sua eventuale pertinenzialità rispetto all'attività di coltivazione. Al riguardo, come osserva G. CASAROTTO, *La prelazione agraria*, cit., p. 496, la giurisprudenza ha spesso escluso la prelazione allorquando sull'area a confine insistano edifici privi di pertinenzialità rispetto all'attività di coltivazione del fondo rustico, come nel caso di edifici di abitazione che non abbiano le caratteristiche funzionali della casa colonica (Cass. 25 maggio 1981, n. 3438, in *Riv. dir. agr.*, 1982, II, p. 21 ss., con nota di M. ZACCAGNINI, *Sui presupposti oggettivi della prelazione del confinante*, nonché Cass. 22 gennaio 1987, n. 579 e 12 agosto 1991, n. 8787). Inoltre, anche nel caso di edifici insistenti sull'area a confine aventi chiara destinazione agricola, la giurisprudenza di legittimità ha affermato la possibilità di esercitare il diritto di prelazione solo nel caso in cui l'area di edificazione sia posta in diretta continuazione con i terreni coltivati, dovendo cioè esistere una prosecuzione materiale tra la superficie edificata e questi ultimi. Nel caso di specie, sembrerebbe che la Corte, in forza della parzialità dell'interposizione rappresentata dal «capannone» abbia, di fatto, ritenuto non doversi procedere ad ulteriori accertamenti con riferimento ai suddetti aspetti, rilevando unicamente la circostanza per cui, per il restante margine di confine, risultava possibile, nel concreto, procedere alla ricomposizione fondiaria e all'annessa espansione aziendale.

⁵⁴ Così S. CARMIGNANI, *Sulla nozione di fondo confinante*, cit., p. 380.

diversa ricostruzione, per garantire la parità di trattamento nei confronti delle posizioni giuridiche coinvolte, i confinanti aventi diritto di prelazione o di riscatto avrebbero dovuto acquistare in comproprietà il fondo messo in vendita.

Quest'ultima tesi interpretativa è stata accolta, infine, dalla giurisprudenza di legittimità, la quale riteneva che, in presenza di una pluralità di proprietari confinanti, l'acquisto del fondo dovesse avvenire in comproprietà indivisa, discutendosi, al riguardo, se il diritto di prelazione andasse esercitato congiuntamente da tutti i confinanti, o anche separatamente e per l'intero da parte di ciascuno di essi⁵⁵.

In ogni caso, a fronte della perdurante incertezza nella soluzione dei conflitti fra più proprietari coltivatori diretti confinanti, la dottrina agraristica auspicava da tempo l'adozione di un intervento legislativo che disciplinasse in modo specifico la fattispecie *de qua*⁵⁶, tenendo in considerazione gli interessi di natura pubblicistica sottesi alla normativa in esame.

Nelle more di un intervento legislativo, un improvviso *revirement* delle Sezioni unite della Corte di Cassazione ha portato, infine, all'abbandono della regola dell'acquisto *pro quota* del fondo, in favore dell'acquisto da parte di uno solo dei confinanti aventi diritto di prelazione o riscatto. Più nello specifico, le Sezioni unite, con la sentenza del 18 ottobre 1986, n. 6123⁵⁷, hanno affermato che, laddove sorga una situazione di conflittualità fra più proprietari confinanti, «è compito del giudice accordare prevalenza all'uno e all'altro diritto, alla stregua della maggiore o minore attitudine a concretare la finalità perseguita (...) e cioè l'ampliamento delle dimensioni territoriali dell'azienda diretto-coltivatrice che meglio realizzi le esigenze di ricomposizione fondiaria, sviluppo aziendale e di costituzione di unità produttive efficienti sotto il profilo tecnico ed economico».

Muovendo, ancora una volta, da una prospettiva prettamente efficientistica, la sentenza delle Sezioni unite demandava, dunque, al giudice di merito l'arduo compito di preferire uno dei contendenti, prescindendo totalmente dalla priorità temporale dell'iniziativa dei confinanti, così come dalle eventuali preferenze espresse dal venditore, e prendendo in considerazione, per contro, criteri quali «l'entità, le caratteristiche topografiche, fisiche e culturali dei terreni in possibile accorpamento, l'esuberanza della forza di lavoro che i confinanti siano in grado di riversare sul predio in vendita, nonché la stabilità nel tempo che l'azienda incrementanda possa assicurare».

Sebbene autorevole dottrina abbia rilevato come l'adozione del criterio funzionale o aziendalistico nella risoluzione del conflitto fra più confinanti fosse quello più idoneo

⁵⁵ Si vedano, in particolare, Cass. 18 gennaio 1983, n. 475 la quale ammetteva la possibilità per i confinanti di esercitare separatamente il diritto di prelazione o di riscatto per l'intero fondo, con la conseguenza che sorgeva tra gli stessi una situazione di comproprietà sull'intero fondo (in senso conforme, si vedano anche Cass. 26 marzo 1983, n. 2154; 13 luglio 1983, n. 4787; 21 ottobre 1983, n. 6191). In precedenza, alcune pronunce della Cassazione avevano affermato, invece, l'esigenza che il diritto di prelazione o di riscatto andasse esercitato congiuntamente da tutti gli aventi diritto, con la conseguenza che esso non poteva ritenersi validamente esercitato laddove ciascuno dei confinanti avesse manifestato l'intenzione di subentrare nel contratto di vendita con esclusione di tutti gli altri (si veda, a tal proposito, fra tutte Cass. 2 ottobre 1980, n. 5352). Per una ricostruzione della giurisprudenza di legittimità relativa all'acquisto *pro quota* del fondo da parte di una pluralità di confinanti si veda D. BELLANTUONO, *Prelazione agraria e pluralità di proprietari confinanti: la posizione delle Sezioni Unite della Cassazione*, in *Foro it.*, 1987, c. 66 ss.

⁵⁶ Si veda, a tal proposito, M. D'ADDEZIO, *Diritto alla prelazione e pluralità di confinanti*, in *Riv. dir. agr.*, 1980, I, p. 229 ss.

⁵⁷ Cass. sez. un., 18 ottobre 1986, n. 6123, in *Foro it.*, 1987, c. 66 ss., con nota di D. BELLANTUONO, *Prelazione agraria e pluralità di proprietari confinanti: la posizione delle Sezioni Unite della Cassazione*, cit.

a realizzare, nella pratica, gli obiettivi sottesi alla disciplina *de qua*⁵⁸, l'ampiezza e l'indeterminatezza dei criteri enunciati dalle Sezioni unite davano adito a numerose perplessità, finendo, da un lato, per attribuire al giudice una funzione più amministrativa che giurisdizionale e, dall'altro, per trasformare, nelle aule dei tribunali, un diritto perfetto, quale è quello di prelazione e di riscatto, in «un diritto condizionato all'inesistenza della concorrenza con una posizione risultante poziore», ponendosi, così, secondo un certo orientamento, in violazione del «principio generale della parità di situazioni giuridiche dal legislatore non differenziate»⁵⁹.

In questo scenario, l'introduzione dell'art. 7 del d.lgs. n. 228 del 2001, sposando l'interpretazione da ultimo adottata dalle Sezioni unite, si ispira alla *ratio* di porre un freno alla discrezionalità e all'arbitrio dei giudici, prevedendo alcuni criteri normativi destinati a disciplinare le ipotesi di contrasto fra più confinanti intenzionati ad esercitare il diritto di prelazione o di riscatto.

In particolare, tale disposizione prevede che, ai fini dell'esercizio del diritto di prelazione o di riscatto, nel caso di più proprietari coltivatori diretti confinanti, «si intendono, quali criteri preferenziali, nell'ordine, la presenza come partecipi nelle rispettive imprese di coltivatori diretti e imprenditori agricoli a titolo principale di età compresa tra i diciotto e i quarant'anni o in cooperative di conduzione associata dei terreni, il numero di essi, nonché il possesso da parte degli stessi di conoscenze e competenze adeguate ai sensi dell'articolo 8 del reg. (CE) n. 1257/99 del Consiglio, del 17 maggio 1999»⁶⁰.

Come rilevato dai primi commentatori, la formulazione della norma risulta solo apparentemente di facile lettura, dal momento che, per comprendere i termini dell'ordine gerarchico stabilito da essa, è necessario verificare, preliminarmente, in quali rapporti si pongano fra loro i tre requisiti⁶¹.

Il primo criterio stabilito dalla disposizione *de qua* riguarda la presenza come «partecipi», nelle aziende tra loro concorrenti, di coltivatori diretti e imprenditori agricoli a titolo principale (oggi, imprenditori agricoli professionali) di età compresa fra i diciotto e i quarant'anni.

La prima questione riguarda il termine «partecipi»: tenuto conto che si fa riferimento al possesso da parte di tali soggetti di qualifiche imprenditoriali (coltivatore diretto e imprenditore agricolo professionale) in dottrina si ritiene che la terminologia impiegata non si riferisca in modo generico a coloro che partecipano alla conduzione dell'azienda, bensì ai titolari ovvero ai contitolari dell'azienda⁶².

⁵⁸ Al riguardo si veda A. CARROZZA, *Genesi storica delle prelazioni agrarie*, cit., p. 196 s.

⁵⁹ In questi termini, G. CASAROTTO, *Commento all'art. 7, d.lgs. n. 228/2001*, cit., p. 784 e Id., *La prelazione agraria*, cit., p. 501: osserva l'Autore che il coacervo dei criteri individuati dalle Sezioni unite finiva per demandare la soluzione del conflitto fra più aventi diritto non tanto al giudice, quanto piuttosto ai consulenti tecnici d'ufficio, risultando il loro responso di fatto incontestabile. In senso egualmente critico si veda anche A. SCIAUDONE, *Commento all'art. 7 del d.lgs. n. 228/2001*, cit., p. 349 ss.

⁶⁰ Reg. Ce N. 1257/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e che modifica ed abroga taluni regolamenti, in *GUCE* n. L 160 del 26 giugno 1999, p. 80 ss.

⁶¹ Come precisato da A. SCIAUDONE, *Commento all'art. 7 del d.lgs. n. 228/2001*, cit., p. 356, l'art. 7 del d.lgs. n. 228 del 2001 non introduce nuovi ed ulteriori requisiti rispetto a quelli delineati dall'art. 8 della legge n. 590 del 1965 e dall'art. 7 della legge n. 817 del 1971, bensì stabilisce unicamente una gerarchia fra i confinanti. Ne consegue che il promittente alienante è tenuto in ogni caso alla comunicazione del preliminare a tutti i confinanti che astrattamente abbiano diritto ad esercitare il diritto di prelazione, essendo in possesso dei requisiti soggettivi ed oggettivi previsti dalla disciplina in esame.

⁶² Si veda, al riguardo, G. CASAROTTO, *Commento all'art. 7, d.lgs. n. 228/2001*, cit., p. 789,

La seconda questione, invece, riguarda i rapporti fra le due qualifiche professionali: prima dell'introduzione dell'art. 1, comma 3°, della legge n. 154 del 2016, che ha previsto, come accennato, l'estensione della prelazione del confinante anche all'imprenditore agricolo professionale, si riteneva che la qualifica di coltivatore diretto e quella di imprenditore agricolo a titolo principale andassero considerate congiuntamente e non alternativamente, dal momento che il legislatore, all'epoca, non aveva inteso attribuire il diritto di prelazione del confinante all'imprenditore agricolo a titolo principale⁶³.

Ad oggi, tuttavia, alla luce dell'estensione della prelazione del confinante anche all'imprenditore agricolo a titolo professionale, potrebbe ritenersi che le suddette qualifiche possano essere detenute anche alternativamente dai giovani agricoltori di cui al primo dei criteri previsti dall'art. 7 del d.lgs. n. 228 del 2001.

Invero, la presenza di giovani coltivatori diretti e imprenditori agricoli professionali che partecipano alla conduzione dell'azienda sembrerebbe rivestire carattere prioritario all'interno della gerarchia di criteri delineata dalla norma in questione⁶⁴. Infatti, il secondo requisito, quello numerico, è strettamente ricollegato al primo, dovendosi considerare, per l'appunto, il numero di giovani coltivatori diretti o imprenditori agricoli professionali di età compresa fra i diciotto e i quarant'anni. Ne deriva che, laddove fra le aziende concorrenti solo una di esse possa vantare la presenza di giovani coltivatori diretti e imprenditori agricoli professionali, essa dovrebbe essere preferita *sic et simpliciter* rispetto alle altre; per contro, laddove due o più aziende concorrenti rispondano al primo criterio di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 228 del 2001, per stabilire una preferenza dovrà farsi ricorso al criterio numerico.

Con riferimento al terzo criterio, relativo al possesso di conoscenze e competenze adeguate ai sensi dell'art. 8 del reg. (CE) n. 1257/99, stando alla lettera della norma, esso sembrerebbe destinato ad operare solo in via residuale, allorché in due o più delle imprese concorrenti i giovani agricoltori di cui al primo criterio siano presenti in numero uguale.

Senonché, secondo un orientamento dottrinale, una simile interpretazione confliggerebbe con l'esigenza di promuovere la creazione di aziende agricole con spiccate e moderne attitudini tecniche⁶⁵, esigenza che, invero, rappresenta uno dei motivi sottesi

il quale osserva: «Se – dall'un lato – è abbastanza agevole convenire che il termine 'partecipi' non sembra necessariamente indicare i soli collaboratori, dovendosi piuttosto genericamente intendere come 'partecipanti' all'impresa insediata sul fondo confinante e, quindi, senz'altro comprendere anche gli stessi titolari dell'impresa, dall'altro lato si deve piuttosto considerare che la norma non prende in considerazione i 'partecipi', così senz'altro includendo nel parametro tutti i partecipanti compresi nella fascia d'età indicata, ma si riferisce specificatamente ed unicamente a chi abbia una delle qualifiche: essendo queste entrambe qualifiche imprenditoriali, sembra allora che si debba alla fine concludere che nel criterio in parola rientrano i soli titolari o contitolari dell'impresa e che, conseguentemente, il medesimo consideri solo i 'giovani' imprenditori agricoli, coltivatori diretti e i.a.t.p.».

⁶³ Così A. SCIAUDONE, *Commento all'art. 7 del d.lgs. n. 228/2001*, cit., p. 362.

⁶⁴ Si veda G. CASAROTTO, *Commento all'art. 7, d.lgs. n. 228/2001*, cit., p. 789.

⁶⁵ Ancora, G. CASAROTTO, *Commento all'art. 7, d.lgs. n. 228/2001*, cit., p. 789, il quale osserva che, onde evitare un'interpretazione che porti ad una valutazione solo in via residuale del criterio relativo alle competenze e conoscenze professionali si potrebbe forse «congiungere» tale criterio con quello numerico, in modo da avere un unico criterio subordinato nel quale il numero dei giovani agricoltori andrebbe in ogni caso coniugato con la loro preparazione professionale. Conseguentemente, secondo tale impostazione, solo laddove in nessuna azienda vi siano giovani agricoltori preparati da un punto di vista tecnico-professionale si potrebbe dare preferenza al numero di essi. Tuttavia, come si dirà, nonostante tale soluzione risulti preferibile da un punto di vista astratto, in quanto maggiormente in linea con l'evoluzione del mondo agricolo e con l'evoluzione

all'estensione della prelazione del confinante agli imprenditori agricoli professionali, ai quali è espressamente richiesto il possesso di conoscenze e competenze professionali.

In ogni caso, non viene chiarito dal legislatore come, nel concreto, il giudice di merito debba accertare il possesso in capo ai partecipi dell'azienda di adeguate conoscenze e competenze, non potendosi, secondo alcuni, fare riferimento alle norme regionali per l'applicazione del regolamento europeo, dal momento che queste ultime non sono destinate a regolare i rapporti inter-privatistici⁶⁶.

Pur nell'incertezza che caratterizza l'art. 7 del d.lgs. n. 228 del 2001, si può affermare che l'elenco in esso contenuto è destinato ad operare come elenco chiuso, per cui, nelle ipotesi nelle quali una o più delle aziende concorrenti risponda ai requisiti previsti da tale disposizione, il giudice dovrà risolvere il conflitto alla luce dei criteri legislativi, senza poter ricorrere a criteri ultronei come quelli elaborati dalle Sezioni unite.

C'è da chiedersi, tuttavia, come debba comportarsi l'interprete allorché tale elenco non possa, di fatto, trovare applicazione. Al riguardo, vengono in considerazione i casi nei quali nessuno dei concorrenti possa vantare la rispondenza ai criteri previsti dall'art. 7, ovvero il caso nel quale l'unico concorrente che possa vantare il possesso dei suddetti requisiti rinunci ad esercitare il proprio diritto⁶⁷. A tali ipotesi, sembra possibile, peraltro, aggiungere quella, più rara, nella quale i contendenti possano parimenti vantare la presenza nelle rispettive imprese di giovani agricoltori, in numero uguale e in possesso di adeguate competenze tecnico-scientifiche ai sensi dell'art. 8 del reg. (CE) n. 1257/99.

A fronte del silenzio normativo in relazione a tali ipotesi, secondo un certo orientamento, nelle fattispecie nelle quali non è possibile ricorrere all'art. 7, il giudice dovrebbe far ricorso a un trattamento paritetico, che consenta ai concorrenti l'acquisto in quote uguali del fondo⁶⁸.

Tuttavia, secondo un altro orientamento, che qui si condivide, e sul quale si tornerà a breve, il conflitto andrebbe in ogni caso risolto in via interpretativa a favore di uno solo dei concorrenti, con una possibile riespansione, si ritiene, dei criteri individuati dalle Sezioni unite, ai fini dell'individuazione dell'accorpamento più efficiente e funzionale, e ciò in quanto l'introduzione dell'art. 7 punterebbe ad impedire in modo generale e sistematico la possibilità di ricorrere ad un'attribuzione *pro quota* della proprietà del fondo in caso di una pluralità di proprietari coltivatori diretti confinanti⁶⁹.

5. Tornando all'ordinanza che si annota, è utile ricordare che, fra i motivi di ricorso per cassazione, vi era quello relativo al fatto per cui, a detta del ricorrente, la Corte

normativa, compresa l'introduzione della figura dell'imprenditore agricolo professionale, non trova, tuttavia, un effettivo riscontro nella lettera della norma, che depone piuttosto chiaramente nel senso di una netta subordinazione del terzo criterio rispetto al secondo. In questo senso, si veda A. SCIAUDONE, *Commento all'art. 7 del d.lgs. n. 228/2001*, cit., p. 363.

⁶⁶ Si veda, al riguardo, G. CASAROTTO, *Commento all'art. 7, d.lgs. 228/2001*, cit., p. 790. *Contra*, si veda A. SCIAUDONE, *Commento all'art. 7 del d.lgs. n. 228/2001*, cit., p. 363.

⁶⁷ Si veda A. SCIAUDONE, *Commento all'art. 7 del d.lgs. n. 228/2001*, cit., p. 356.

⁶⁸ Così G. CASAROTTO, *Commento all'art. 7, d.lgs. 228/2001*, cit., p. 790. *Contra*, si veda A. SCIAUDONE, *Commento all'art. 7 del d.lgs. n. 228/2001*, cit., p. 785.

⁶⁹ Si veda A. SCIAUDONE, *Commento all'art. 7 del d.lgs. n. 228/2001*, cit., p. 356, il quale ritiene che l'indicazione dei criteri di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 228 del 2001 da parte del legislatore risponda alla *ratio* di impedire in modo radicale l'attribuzione *pro quota* del fondo a tutti coloro che esercitano il diritto di prelazione o di riscatto. In ogni caso, l'Autore non può fare a meno di osservare che l'aver taciuto le modalità attraverso le quali giungere alla scelta dell'acquirente laddove i criteri in discussione non possano operare rappresenta «una scelta improvvida e di grave imperfezione tecnica».

d'appello non aveva tenuto in debita considerazione la circostanza per cui il figlio di quest'ultimo, essendo laureato in scienze agrarie, era in possesso di conoscenze e competenze adeguate ai sensi del terzo criterio di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 228 del 2001.

In particolare, tanto il giudice di primo grado, quando il giudice dell'appello avevano ritenuto che andasse preferita l'azienda dell'acquirente del fondo, dal momento che essa dimostrava una «vocazione espansiva più forte» rispetto a quella del ricorrente, essendo non solo più estesa, più meccanizzata e in grado di contare su un numero maggiore di capi di bestiame, ma, soprattutto, essendo dotata di una forza lavorativa più importante, dal punto di vista numerico, rispetto a quella della concorrente.

Nel leggere la pronuncia, si nota sin da subito che manca un qualsiasi riferimento rispetto alle qualifiche detenute dal figlio del ricorrente, nonché rispetto alla sua età. Tale aspetto va senz'altro tenuto in considerazione, risultando dirimente nel caso di specie.

Infatti, sebbene sia probabile che tale soggetto fosse in possesso della qualifica di coltivatore diretto e/o di quella di imprenditore agricolo professionale, dal momento che egli risultava intestatario della gran parte dei beni e dei macchinari dell'azienda paterna, è improbabile che egli avesse anche i requisiti di età fissati dall'art. 7 del d.lgs. n. 228 del 2001, dal momento che di essi non si fa menzione, né nella parte in fatto dell'ordinanza, né in quella di diritto.

D'altro canto, se il figlio del ricorrente fosse stato coltivatore diretto e/o imprenditore agricolo professionale e avesse avuto un'età compresa fra i diciotto e i quarant'anni, non si potrebbe davvero comprendere il motivo per cui il padre di questi sia risultato soccombente non in uno, bensì in tre gradi di giudizio.

Infatti, come si è osservato poc'anzi, in caso di una pluralità di coltivatori diretti confinanti intenzionati ad esercitare il diritto di prelazione o di riscatto, la prevalenza deve essere accordata, in prima battuta, attenendosi ai criteri stabiliti dall'art. 7 del d.lgs. n. 228 del 2001, senza che il giudice di merito possa ricorrere ad altri criteri di valutazione fondati, in particolare, sull'insegnamento delle Sezioni unite del 1986. Pertanto, se davvero il figlio del ricorrente, oltre che laureato, fosse stato anche un giovane coltivatore diretto e/o un imprenditore agricolo professionale, si ritiene che l'azienda del padre avrebbe dovuto senz'altro essere preferita a quella concorrente che, almeno da quanto si evince dalla pronuncia, non poteva contare sulla sussistenza di alcuno dei requisiti di cui all'art. 7.

Invece, nell'ordinanza in esame, la prevalenza risulta essere stata accordata all'azienda dell'acquirente del fondo sulla base della considerazione per cui il titolo di studio del figlio del ricorrente non poteva considerarsi un sicuro titolo di preferenza, a fronte del fatto che l'azienda concorrente poteva contare su una forza lavorativa maggiore. La Cassazione nulla dice se tale forza lavorativa fosse rappresentata, in tutto o in parte, da giovani coltivatori diretti o imprenditori agricoli professionali, il che sembrerebbe indice del fatto che, nel caso di specie, i lavoratori considerati non erano in possesso dei requisiti di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 228 del 2001.

Peraltro, non vi è chi non veda come il riferimento operato dall'ordinanza alla «forza lavoro» presente nell'azienda vittoriosa echeggi uno dei criteri enunciati dalle Sezioni unite, in base al quale, nello stabilire la prevalenza fra le imprese concorrenti, si sarebbe dovuto tener conto, *inter alia*, «dell'esuberanza della forza di lavoro che i confinanti» fossero stati in grado di riversare sul predio in vendita.

Parrebbe, dunque, che il caso di specie si collochi proprio nel novero di quelli in relazione ai quali non può, di fatto, trovare applicazione automatica l'art. 7 del d.lgs. n. 228 del 2001, dal momento che nessuna delle aziende contendenti poteva vantare una piena corrispondenza rispetto ai requisiti previsti da tale disposizione.

Come rilevato dianzi, in casi come questi, la dottrina ha osservato che, lungi dal poter tornare alla regola dell'acquisto *pro quota* del fondo da parte di tutti i concorrenti,

debba procedersi in via interpretativa, al fine di stabilire quale azienda vada nel concreto preferita. In questi casi, tuttavia, l'impossibilità di risolvere il contenzioso applicando *sic et simpliciter* i criteri di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 228 del 2001 non significa che tale disposizione non possa operare quale norma di sistema, contribuendo a chiarire l'ordine attraverso il quale il giudice di merito deve procedere alla valutazione degli elementi in suo possesso al fine di accordare preferenza ora all'una, ora all'altra impresa⁷⁰.

A tal proposito, emerge chiaramente da alcuni punti chiave dell'ordinanza, come l'art. 7 sia stato impiegato dalla Cassazione allo scopo di porre un ordine nel coacervo dei criteri elaborati a suo tempo dalle Sezioni unite e destinati a riespandersi in casi come quello di specie.

Più nello specifico, il fatto che nella pronuncia la formazione professionale del figlio del ricorrente non sia stata ritenuta prevalente rispetto alla (generica) forza lavorativa presente nell'azienda vittoriosa potrebbe essere posto in relazione con il disposto letterale dell'art. 7, che subordina le conoscenze e le competenze professionali al numero di coloro che partecipano alla conduzione dell'azienda (sebbene l'art. 7 riferisca entrambi i criteri ai soli giovani coltivatori diretti e/o imprenditori agricoli professionali)⁷¹.

Inoltre, la maggiore estensione dell'azienda dell'acquirente del fondo, la disponibilità di un numero maggiore di capi di bestiame e il livello di meccanizzazione più elevato, non comparando espressamente nell'art. 7 del d.lgs. n. 228 del 2001 quali criteri di preferenza, sembrano, di fatto, assumere una rilevanza secondaria nella pronuncia, andando unicamente ad avvalorare la soluzione da ultimo adottata: la valutazione condotta dai giudici, infatti, pare focalizzarsi principalmente sul confronto fra il possesso di adeguate competenze e conoscenze, da un lato, e di una cospicua forza lavorativa, dall'altro.

Allo stesso tempo, nell'ordinanza risulta secondaria e, anzi, quasi irrilevante, la circostanza per cui il confine fra il fondo oggetto di riscatto e quello di proprietà del ricorrente avesse un'estensione maggiore rispetto al confine con il fondo di proprietà dell'altro contendente: non solo, infatti, il legislatore, in sede di predisposizione dell'art. 7 del d.lgs. n. 228 del 2001, nulla ha previsto con riferimento alle dimensioni del confine, che non risulta, pertanto, un criterio di sicura preferenza, ma oltretutto, ad assumere rilevanza nell'ambito del ragionamento "pseudo-funzionale" adottato dalla Corte, è la mera possibilità di addivenire ad un'agevole espansione dell'azienda diretto coltivatrice, mediante ricomposizione dei fondi confinanti, e ciò a prescindere dalla lunghezza della comune linea di demarcazione fra i fondi. In altri termini, la lunghezza del confine fra i predi, lungi dall'assumere un rilievo centrale, viene declassata a mero elemento di valutazione, da tenere in considerazione unitamente a tutti gli altri, nei casi in cui non possa operare l'art. 7 del d.lgs. n. 228 del 2001, destinato, comunque, a svolgere un ruolo, per così dire, "sistematico" nella ricerca dell'azienda più adatta a perseguire le finalità della disciplina in esame.

6. In definitiva, dalla pronuncia in commento è possibile trarre due ordini di considerazioni.

Il primo riguarda la ridefinizione del concetto di «terreni confinanti». Al riguardo, sembra apprezzabile lo sforzo condotto dalla Corte di Cassazione di svincolarsi da un'impostazione eccessivamente materialistica, al fine di adottare un approccio "pseu-

⁷⁰ A. SCIAUDONE, *Commento all'art. 7 del d.lgs. n. 228/2001*, cit., p. 354. Si veda *supra*, nota 69.

⁷¹ In proposito, nell'ordinanza si sottolinea che il requisito relativo al possesso di conoscenze e competenze adeguate ai sensi dell'art. 8 del reg. (CE) n. 1257/99 compare solo in «ultima posizione» all'interno dell'art. 7 del d.lgs. n. 228 del 2001, rimanendo così subordinato a quello numerico.

do-funzionale” che, pur muovendo da una concezione fisica della contiguità, tende a far salvo il perseguimento degli obbiettivi sottesi alla disciplina normativa.

Il secondo, invece, riguarda la valutazione dei criteri di preferenza di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 228 del 2001. Sotto questo secondo aspetto, l'importanza della pronuncia può essere colta laddove si consideri la circostanza per cui il caso di specie si colloca fra quelli in relazione ai quali non è possibile dare applicazione, *sic et simpliciter*, ai criteri previsti da tale disposizione.

Orbene, benché si sia evidenziato che in dottrina sussiste un contrasto fra quanti ritengono che in simili ipotesi vada accordato un trattamento paritetico a tutti i contendenti, consentendo loro di acquistare in comproprietà il fondo messo in vendita, e quanti, invece, ritengono che debba preferirsi la soluzione della controversia per via interpretativa, accordando preferenza ora all'uno, ora all'altro degli aspiranti alla prelazione, la giurisprudenza – di merito e di legittimità – sembra deporre a sostegno di quest'ultima tesi, elevando l'art. 7 a vera e propria norma di sistema.

Non solo, infatti, tale disposizione – seppure con tutte le sue criticità interpretative – viene assunta a chiaro indizio della volontà del legislatore di impedire, in ogni caso, la formazione di una situazione di comproprietà sul fondo oggetto di contesa da parte di più coltivatori diretti confinanti, ma, oltretutto, ad essa viene demandato il compito di «chiarire meglio quali criteri debbano essere seguiti dal giudice per dirimere la conflittualità esistente tra più titolari del diritto di prelazione»⁷².

In questa prospettiva, anche nelle ipotesi nelle quali sembrano destinati a riespandersi i criteri di matrice giurisprudenziale elaborati dalle Sezioni unite, le previsioni contenute nell'art. 7 dovrebbero poter funzionare quale strumento per limitare l'eccessiva discrezionalità del giudice, conferendo “un'idea di ordine gerarchico” nella valutazione dei vari elementi a disposizione.

Tale conclusione non è comunque scevra da aspetti critici. L'impostazione seguita dalla Cassazione è destinata, infatti, a far sí che i problemi interpretativi che caratterizzano l'art. 7 si ripercuotano anche sulla soluzione delle ipotesi nelle quali esso è destinato ad operare solo come una sorta di “guida normativa”, portando, ad esempio, a subordinare l'importanza del possesso di adeguate conoscenze e competenze professionali – fondamentali per lo sviluppo di aziende agricole moderne ed efficienti – rispetto a requisiti più “basilari” e “materialistici”, come, ad esempio, la forza lavorativa disponibile.

GIULIA DE LUCA

⁷² Si veda, in proposito, l'ordinanza in commento che afferma che l'introduzione dell'art. 7, d.lgs. n. 228 del 2001 ha lo scopo di «chiarire meglio quali criteri debbano essere seguiti dal giudice per dirimere la conflittualità esistente tra più titolari del diritto di prelazione».

ABSTRACT

L'ordinanza della Corte di Cassazione che qui si commenta offre l'occasione per svolgere alcune riflessioni intorno a due distinte problematiche connesse all'esercizio del diritto di prelazione da parte del coltivatore diretto che risulti proprietario di terreni confinanti con il fondo oggetto di trasferimento.

La prima riguarda la definizione del concetto di «terreni confinanti», che viene affrontata dalla Corte in modo innovativo rispetto al passato, mediante un parziale superamento della concezione rigidamente materialista della nozione di contiguità, in favore dell'adozione di un approccio, per così dire, pseudo-funzionale, teso a consentire un più deciso perseguimento degli obbiettivi sottesi alla disciplina del diritto di prelazione del confinante.

La seconda, invece, riguarda la controversa applicazione dei criteri previsti dall'art. 7 del d.lgs. n. 228 del 2001. La particolarità dell'ordinanza che si commenta risiede nel fatto che essa prende in esame un caso nel quale nessuno dei contendenti poteva vantare una piena corrispondenza rispetto a tali criteri. A fronte di tale situazione, la Corte sembrerebbe ricorrere all'art. 7 come a una sorta di "guida normativa", per stabilire un ordine nella valutazione degli elementi utili all'effettuazione di un giudizio di preferenza. Tale soluzione, tuttavia, non appare priva di criticità, dal momento che su di essa tendono a ripercuotersi le problematiche interpretative che caratterizzano tale disposizione, per esempio con riferimento alla preferenza da accordare al criterio della forza lavorativa disponibile rispetto a quello relativo al possesso di adeguate conoscenze e competenze professionali.

The ordinance of the Corte di Cassazione which is commented on here offers the opportunity to reflect on two separate issues relating to the exercise of the right of pre-emption by the direct farmer who owns land adjoining the property to be transferred.

The first one concerns the definition of the concept of «adjoining land», which is dealt with by the Court in an innovative way compared to the past, through a partial overcoming of the rigidly materialist conception of the notion of contiguity, in favor of the adoption of an approach, so to speak, pseudo-functional, aimed at allowing a more decisive pursuit of the objectives underlying the regulation of the right of pre-emption of the adjoining party.

The second, on the other hand, concerns the controversial application of the criteria set out in Article 7 of legislative decree no. 228/2001. The

peculiarity of the ordinance under comment is that it examines a case in which none of the litigants could claim full compliance with these criteria. Faced with this situation, the Court would seem to use Article 7 as a sort of “normative guide” to establish an order in the evaluation of the elements useful to make a judgment of preference. This solution, however, does not appear to be free of criticism, since it tends to be affected by the problems of interpretation that characterize this provision, for example with reference to the preference to be given to the criterion of available workforce over that of possession of adequate professional knowledge and skills.

PAROLE CHIAVE: Diritto di prelazione – Coltivatore diretto proprietario confinante – Terreni confinanti – Pluralità di confinanti – Criteri di preferenza.

KEYWORDS: *Right of pre-emption – Direct farmer neighboring owner – Adjoining land – Plurality of neighboring owners – Preference criteria.*

NOTIZIARIO

IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA “ITALIA DOMANI”*

SOMMARIO

PREMESSA

GLOSSARIO

1. OBIETTIVI GENERALI E STRUTTURA DEL PIANO

Next generation EU: risorse, obiettivi e portata strategica
Impostazione e obiettivi generali del piano italiano
Risorse del piano e allocazione a missioni e componenti
Integrazioni del piano con il semestre europeo
Le riforme previste dal piano
Le priorità trasversali

2. RIFORME E INVESTIMENTI

2A. LE RIFORME

Le riforme orizzontali: PA e giustizia
Le riforme abilitanti: semplificazione e concorrenza
Le altre riforme di accompagnamento al piano

2B. LE MISSIONI

Missione 1: Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo

M1C1: Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA

M1C2: Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo

M1C3: Turismo e cultura 4.0

* A norma dell'art. 17 del reg. (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 *che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza* con il fine di affrontare le conseguenze economiche, sociali e di bilancio della pandemia COVID-19 offrendo un sostegno finanziario volto ad accelerare l'attuazione di riforme sostenibili e di investimenti pubblici: «entro l'ambito di applicazione di cui all'art. 3 e nel perseguire gli obiettivi di cui all'art. 4, gli Stati membri elaborano piani nazionali per la ripresa e la resilienza. Tali piani definiscono il programma di riforme e investimenti dello Stato membro interessato. I piani per la ripresa e la resilienza ammissibili al finanziamento a titolo del dispositivo comprendono misure per l'attuazione di riforme e investimenti pubblici, strutturati in un pacchetto completo e coerente, che può anche includere regimi pubblici finalizzati a incentivare gli investimenti privati. (...) 4. I piani per la ripresa e la resilienza rispettano i principi orizzontali di cui all'art. 5».

Secondo quanto previsto dall'art.18 del medesimo regolamento, il 30 aprile 2021 l'Italia ha presentato alla Commissione il suo *Piano nazionale di ripresa e resilienza "Italia Domani"*. La valutazione della Commissione quanto alla pertinenza, efficacia, efficienza e coerenza del Piano italiano, conformemente agli orientamenti per la valutazione di cui all'

Missione 2: Rivoluzione verde e transizione ecologica

- M2C1: Economia circolare e agricoltura sostenibile
- M2C2: Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile
- M2C3: Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici
- M2C4: Tutela del territorio e della risorsa idrica

Missione 3: Infrastrutture per una mobilità sostenibile

- M3C1: Investimenti sulla rete ferroviaria
- M3C2: Intermodalità e logistica integrata

Missione 4: Istruzione e ricerca

- M4C1: Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università
- M4C2: Dalla ricerca all'impresa

Missione 5: Inclusione e coesione

- M5C1: Politiche per il lavoro
- M5C2: Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore
- M5C3: Interventi speciali per la coesione territoriale

Missione 6: Salute

- M6C1: Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale
- M6C2: Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario nazionale

3. ATTUAZIONE E MONITORAGGIO

4. VALUTAZIONE DELL'IMPATTO MACROECONOMICO

legato V del regolamento, è oggetto di una proposta di Decisione di esecuzione del Consiglio (COM(2021) 344 final) comprensiva di un Allegato (10160/21 ADD 1 REV 2) alla Decisione con la descrizione in dettaglio delle riforme e degli investimenti previsti dal Piano per la Ripresa e la Resilienza e la presentazione dei traguardi, degli obiettivi, degli indicatori e del calendario per il monitoraggio e l'attuazione del sostegno finanziario.

Vengono qui riportati, in corrispondenza con la pubblicazione di due contributi che al PNRR fanno diretto ed esplicito riferimento, ampi stralci del documento che può essere integralmente consultato, insieme ai molti altri materiali che lo hanno accompagnato nella fase di elaborazione e relativi alle fasi di attuazione (da ultimo si segnala la prima *Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, pubblicato nelle more della pubblicazione di questo fascicolo della *Rivista*), nel portale <https://italiadomani.gov.it/it/home.html>.

Le scelte della Redazione sono state di riprodurre, insieme al *Sommario* del documento, la *Premessa* e il *Glossario*, ampiamente (ma non integralmente) la *Prima Parte* che individua e illustra “Obiettivi generali e Struttura del Piano” con le sei aree di intervento (o Pilastri), le priorità trasversali, le sei Missioni «articolate in linea con i sei Pilastri menzionati dal Regolamento (...) sebbene la formulazione segua una sequenza e una aggregazione lievemente differente», le tre categorie di riforme (orizzontali o di contesto, abilitanti, settoriali). Fra le parti stralciate si segnala il paragrafo dedicato al «contributo del Piano alle sfide comuni e iniziative flagship del NGEU» con le informazioni sulle componenti del Piano che contribuiscono ai sette programmi europei: *Power up; Renovate; Recharge and Refuel; Connect; Modernise; Scale up; Reskill and upskill*. Della *Seconda Parte*, intitolata a “Riforme e investimenti”, sono state riportate, oltre alla breve descrizione iniziale con i titoli delle riforme, le Missioni con le singole componenti. Pur nella consapevolezza dell'importanza di alcune componenti e di singoli investimenti delle Missioni per il sistema agricolo – fra le quali in M1C3 “Turismo e cultura”, l'Investimento 2.2 “Tutela e valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale” – ragioni di spazio hanno condotto a riportare quasi per intero esclusivamente la Missione 2 “Rivoluzione verde e transizione ecologica” (con l'esclusione del quadro relativo alla ripartizione delle risorse, di alcune riforme nell'ambito del M2C2 come quelle sul trasporto locale e della componente M2C3 “Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici”). La *Parte Terza* “Attuazione e monitoraggio” comprensiva delle *Conclusioni*, è stata pubblicata integralmente. La *Parte Quarta* “Valutazione dell'impatto macroeconomico” è stata esclusa (*N.d.R.*).

PREMESSA

La pandemia di COVID-19 ha colpito l'economia italiana più di altri Paesi europei. Nel 2020, il prodotto interno lordo si è ridotto dell'8,9%, a fronte di un calo nell'Unione Europea del 6,2. L'Italia è stata colpita prima e più duramente dalla crisi sanitaria. Le prime chiusure locali sono state disposte a febbraio 2020, e a marzo l'Italia è stata il primo Paese dell'UE a dover imporre un *lockdown* generalizzato. Ad oggi risultano registrati quasi 120.000 decessi dovuti al COVID-19, che rendono l'Italia il Paese che ha subito la maggior perdita di vite nell'UE.

La crisi si è abbattuta su un Paese già fragile dal punto di vista economico, sociale ed ambientale. Tra il 1999 e il 2019, il Pil in Italia è cresciuto in totale del 7,9%. Nello stesso periodo in Germania, Francia e Spagna, l'aumento è stato rispettivamente del 30,2, del 32,4 e del 43,6%. Tra il 2005 e il 2019, il numero di persone sotto la soglia di povertà assoluta è salito dal 3,3% al 7,7% della popolazione – prima di aumentare ulteriormente nel 2020 fino al 9,4%.

Ad essere particolarmente colpiti sono stati donne e giovani. L'Italia è il Paese dell'UE con il più alto tasso di ragazzi tra i 15 e i 29 anni non impegnati nello studio, nel lavoro o nella formazione (NEET). Il tasso di partecipazione delle donne al lavoro è solo il 53,8%, molto al di sotto del 67,3% della media europea. Questi problemi sono ancora più accentuati nel Mezzogiorno, dove il processo di convergenza con le aree più ricche del Paese è ormai fermo.

L'Italia è particolarmente vulnerabile ai cambiamenti climatici e, in particolare, all'aumento delle ondate di calore e delle siccità. Le zone costiere, i delta e le pianure alluvionali rischiano di subire gli effetti legati all'incremento del livello del mare e delle precipitazioni intense. Secondo le stime dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (Ispra), nel 2017 il 12,6% della popolazione viveva in aree classificate ad elevata pericolosità di frana o soggette ad alluvioni, con un complessivo peggioramento rispetto al 2015. Dopo una forte discesa tra il 2008 e il 2014, le emissioni *pro capite* di gas clima-alteranti in Italia, espresse in tonnellate di CO₂ equivalente, sono rimaste sostanzialmente inalterate fino al 2019.

Dietro la difficoltà dell'economia italiana di tenere il passo con gli altri paesi avanzati europei e di correggere i suoi squilibri sociali ed ambientali, c'è l'andamento della produttività, molto più lento in Italia che nel resto d'Europa. Dal 1999 al 2019, il Pil per ora lavorata in Italia è cresciuto del 4,2%, mentre in Francia e Germania è aumentato rispettivamente del 21,2 e del 21,3%. La produttività totale dei fattori, un indicatore che misura il grado di efficienza complessiva di un'economia, è diminuita del 6,2% tra il 2001 e il 2019, a fronte di un generale aumento a livello europeo.

Tra le cause del deludente andamento della produttività c'è l'incapacità di cogliere le molte opportunità legate alla rivoluzione digitale. Questo ritardo è dovuto sia alla mancanza di infrastrutture adeguate, sia alla struttura del tessuto produttivo, caratterizzato da una prevalenza di piccole e medie imprese, che sono state spesso lente nell'adottare nuove tecnologie e muoversi verso produzioni a più alto valore aggiunto.

La scarsa familiarità con le tecnologie digitali caratterizza anche il settore pubblico. Prima dello scoppio della pandemia, il 98,9% dei dipendenti

dell'amministrazione pubblica in Italia non aveva mai utilizzato il lavoro agile. Anche durante la pandemia, a fronte di un potenziale di tale modalità di lavoro nei servizi pubblici pari a circa il 53%, l'utilizzo effettivo è stato del 30%, con livelli più bassi, di circa 10 punti percentuali, nel Mezzogiorno.

Questi ritardi sono in parte legati al calo degli investimenti pubblici e privati, che ha rallentato i necessari processi di modernizzazione della pubblica amministrazione, delle infrastrutture e delle filiere produttive. Nel ventennio 1999-2019 gli investimenti totali in Italia sono cresciuti del 66% a fronte del 118% nella zona euro. In particolare, mentre la quota di investimenti privati è aumentata, quella degli investimenti pubblici è diminuita, passando dal 14,6% degli investimenti totali nel 1999 al 12,7% nel 2019.

Un altro fattore che limita il potenziale di crescita dell'Italia è la relativa lentezza nella realizzazione di alcune riforme strutturali. Nonostante i progressi degli ultimi anni, permangono ritardi eccessivi nella giustizia civile: in media sono necessari oltre 500 giorni per concludere un procedimento civile in primo grado. Le barriere di accesso al mercato restano elevate in diversi settori, in particolare le professioni regolamentate. Tutto ciò ha un impatto negativo sugli investimenti e sulla produttività.

Questi problemi rischiano di condannare l'Italia a un futuro di bassa crescita da cui sarà sempre più difficile uscire. La storia economica recente dimostra, tuttavia, che l'Italia non è necessariamente destinata al declino. Nel secondo dopoguerra, durante il miracolo economico, il nostro Paese ha registrato tassi di crescita del Pil e della produttività tra i più alti d'Europa. Tra il 1950 e il 1973, il Pil per abitante è cresciuto in media del 5,3% l'anno, la produzione industriale dell'8,2% e la produttività del lavoro del 6,2%. In poco meno di un quarto di secolo l'Italia ha portato avanti uno straordinario processo di convergenza verso i paesi più avanzati. Il reddito medio degli italiani è passato dal 38 al 64% di quello degli Stati Uniti e dal 50 all'88% di quello del Regno Unito.

Tassi di crescita così eccezionali sono legati ad aspetti peculiari di quel periodo, in primo luogo la ricostruzione post-bellica e l'industrializzazione di un Paese ancora in larga parte agricolo, ma mostrano anche il ruolo trasformativo che investimenti, innovazione e apertura internazionale possono avere sull'economia di un Paese.

L'Unione Europea ha risposto alla crisi pandemica con il *Next Generation EU* (NGEU). È un programma di portata e ambizione inedite, che prevede investimenti e riforme per accelerare la transizione ecologica e digitale; migliorare la formazione delle lavoratrici e dei lavoratori; e conseguire una maggiore equità di genere, territoriale e generazionale.

Per l'Italia il NGEU rappresenta un'opportunità imperdibile di sviluppo, investimenti e riforme. L'Italia deve modernizzare la sua pubblica amministrazione, rafforzare il suo sistema produttivo e intensificare gli sforzi nel contrasto alla povertà, all'esclusione sociale e alle disuguaglianze. Il NGEU può essere l'occasione per riprendere un percorso di crescita economica sostenibile e duraturo rimuovendo gli ostacoli che hanno bloccato la crescita italiana negli ultimi decenni.

L'Italia è la prima beneficiaria, in valore assoluto, dei due principali strumenti del NGEU: il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF) e il Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa (REACT-EU).

Il solo RRF garantisce risorse per 191,5 miliardi di euro, da impiegare nel periodo 2021-2026, delle quali 68,9 miliardi sono sovvenzioni a fondo perduto. L'Italia intende inoltre utilizzare appieno la propria capacità di finanziamento tramite i prestiti della RRF, che per il nostro Paese è stimata in 122,6 miliardi.

Il dispositivo RRF richiede agli Stati membri di presentare un pacchetto di investimenti e riforme: il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Questo Piano, che si articola in sei Missioni e 16 Componenti, beneficia della stretta interlocuzione avvenuta in questi mesi con il Parlamento e con la Commissione Europea, sulla base del Regolamento RRF.

Le sei Missioni del Piano sono: digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute. Il Piano è in piena coerenza con i sei pilastri del NGEU e soddisfa largamente i parametri fissati dai regolamenti europei sulle quote di progetti "verdi" e digitali.

Il 40% circa delle risorse territorializzabili del Piano sono destinate al Mezzogiorno, a testimonianza dell'attenzione al tema del riequilibrio territoriale. Il Piano è fortemente orientato all'inclusione di genere e al sostegno all'istruzione, alla formazione e all'occupazione dei giovani. Inoltre contribuisce a tutti i sette progetti di punta della Strategia annuale sulla crescita sostenibile dell'UE (*European flagship*). Gli impatti ambientali indiretti sono stati valutati e la loro entità minimizzata in linea col principio del «non arrecare danni significativi» all'ambiente (*"do no significant harm"* – DNSH) che ispira il NGEU.

Il Piano comprende un ambizioso progetto di riforme. Il governo intende attuare quattro importanti riforme di contesto – pubblica amministrazione, giustizia, semplificazione della legislazione e promozione della concorrenza.

La riforma della pubblica amministrazione migliora la capacità amministrativa a livello centrale e locale; rafforza i processi di selezione, formazione e promozione dei dipendenti pubblici; incentiva la semplificazione e la digitalizzazione delle procedure amministrative. Si basa su una forte espansione dei servizi digitali, negli ambiti dell'identità, dell'autenticazione, della sanità e della giustizia. L'obiettivo è una marcata sburocratizzazione per ridurre i costi e i tempi che attualmente gravano su imprese e cittadini.

La riforma della giustizia ha l'obiettivo di affrontare i nodi strutturali del processo civile e penale e rivedere l'organizzazione degli uffici giudiziari. Nel campo della giustizia civile si semplifica il rito processuale, in primo grado e in appello, e si implementa definitivamente il processo telematico. Il Piano predispone inoltre interventi volti a ridurre il contenzioso tributario e i tempi della sua definizione. In materia penale, il Governo intende riformare la fase delle indagini e dell'udienza preliminare; ampliare il ricorso a riti alternativi; rendere più selettivo l'esercizio dell'azione penale e l'accesso al dibattimento; definire termini di durata dei processi.

La riforma finalizzata alla razionalizzazione e semplificazione della legislazione abroga o modifica leggi e regolamenti che ostacolano eccessivamente la vita quotidiana dei cittadini, le imprese e la pubblica amministrazione. La riforma interviene sulle leggi in materia di pubbliche amministrazioni e di contratti pubblici, sulle norme che sono di ostacolo alla concorrenza, e sulle regole che hanno facilitato frodi o episodi corruttivi.

Un fattore essenziale per la crescita economica e l'equità è la promozio-

ne e la tutela della concorrenza. La concorrenza non risponde solo alla logica del mercato, ma può anche contribuire ad una maggiore giustizia sociale. La Commissione europea e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nella loro indipendenza istituzionale, svolgono un ruolo efficace nell'accertare e nel sanzionare cartelli tra imprese, abusi di posizione dominante e fusioni o acquisizioni di controllo che ostacolano sensibilmente il gioco competitivo. Il Governo s'impegna a presentare in Parlamento il disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza e ad approvare norme che possano agevolare l'attività d'impresa in settori strategici, come le reti digitali, l'energia e i porti. Il Governo si impegna inoltre a mitigare gli effetti negativi prodotti da queste misure e a rafforzare i meccanismi di regolamentazione. Quanto più si incoraggia la concorrenza, tanto più occorre rafforzare la protezione sociale.

Il Governo ha predisposto uno schema di *governance* del Piano che prevede una struttura di coordinamento centrale presso il Ministero dell'economia. Questa struttura supervisiona l'attuazione del Piano ed è responsabile dell'invio delle richieste di pagamento alla Commissione europea, invio che è subordinato al raggiungimento degli obiettivi previsti. Accanto a questa struttura di coordinamento, agiscono strutture di valutazione e di controllo. Le amministrazioni sono invece responsabili dei singoli investimenti e delle singole riforme e inviano i loro rendiconti alla struttura di coordinamento centrale. Il Governo costituirà anche delle *task forces* locali che possano aiutare le amministrazioni territoriali a migliorare la loro capacità di investimento e a semplificare le procedure.

Il Governo stima che gli investimenti previsti nel Piano avranno un impatto significativo sulle principali variabili macroeconomiche. Nel 2026, l'anno di conclusione del Piano, il prodotto interno lordo sarà di 3,6 punti percentuali più alto rispetto all'andamento tendenziale. Nell'ultimo triennio dell'orizzonte temporale (2024-2026), l'occupazione sarà più alta di 3,2 punti percentuali. Gli investimenti previsti nel Piano porteranno inoltre a miglioramenti marcati negli indicatori che misurano i divari regionali, l'occupazione femminile e l'occupazione giovanile. Il programma di riforme potrà ulteriormente accrescere questi impatti.

Il PNRR è parte di una più ampia e ambiziosa strategia per l'ammodernamento del Paese. Il Governo intende aggiornare le strategie nazionali in tema di sviluppo e mobilità sostenibile; ambiente e clima; idrogeno; automotive; filiera della salute.

L'Italia deve combinare immaginazione, capacità progettuale e concretezza, per consegnare alle prossime generazioni un Paese più moderno, all'interno di un'Europa più forte e solidale.

Mario Draghi

GLOSSARIO

ADR Alternative Dispute Resolution (Risoluzione alternativa delle controversie)
 AFAM Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica
 ALMP Active Labour Market Policy (Politica attiva del mercato del lavoro)
 AMR Alert Mechanism Report (Relazione sul meccanismo di allerta)

ANAC Autorità Nazionale Anticorruzione
 ANCI Associazione Nazionale Comuni Italiani
 ANPAL Agenzia Nazionale Politiche Attive Lavoro
 ANSP Air Navigation Service Provider (Fornitori di servizi di navigazione aerea)
 ARERA Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente

AVR Alta Velocità di Rete	INDIRE Istituto Nazionale Documentazione, Innovazione, Ricerca Educativa
BEI Banca Europea per gli Investimenti	INVALSI Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema Educativo di Istruzione e di Formazione
BES Benessere Equo e Sostenibile	IPCEI Important Projects of Common European Interest (Importanti progetti di comune interesse europeo)
CAM Criteri Ambientali Minimi	IPSAS International Public Sector Accounting Standards (Standard internazionali per la contabilità del settore pubblico)
CGE Computational General Equilibrium models (Modelli computazionali di equilibrio generale)	IRCCS Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico
CIAE Comitato Interministeriale per gli Affari Europei	ITS Istituti Tecnici Superiori
CIGS Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria	IVC Identificazione, Validazione e Certificazione delle competenze
CIPE Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica	JTF Just Transition Fund (Fondo per la Transizione Giusta)
CMR Convention relative au contrat de transport international de marchandises par route (Convenzione relativa al contratto di trasporto internazionale di merci su strada)	MEF Ministero dell'Economia e delle Finanze
COT Centrale Operativa Territoriale	MIMS Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili
CSR Country Specific Recommendations (Raccomandazioni specifiche per paese)	MIP Macroeconomic Imbalances Procedure (Procedura sugli squilibri macroeconomici)
DEH Digital Education Hub (Centro di educazione digitale)	MiSE Ministero dello Sviluppo Economico
DESI Digital Economy and Society Index (Indice di digitalizzazione dell'economia e della società)	MITD Ministero per l'Innovazione Tecnologica e la Transizione Digitale
DIS-COLL Indennità di Disoccupazione per co.co.co	MITE Ministero della Transizione Ecologica
DNSH Do No Significant Harm Principle (Principio di non arrecare danni significativi)	MITur Ministero del Turismo
DPO Dipartimento per le Pari Opportunità	MOOC Massive Open Online Course (Corso online aperto e di massa)
EIGE European Institute for Gender Equality (Istituto europeo per l'uguaglianza di genere)	MSCA IF Marie Skłodowska-Curie Individual Fellowship (Borsa di ricerca individuale Marie Skłodowska-Curie)
EPSAS European Public Sector Accounting Standards (Standard europei per la contabilità del settore pubblico)	MUR Ministero dell'Università e della Ricerca
ERC European Research Council (Consiglio europeo della ricerca)	NASPI Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego
ERP Enterprise Resource Planning (Pianificazione delle risorse d'impresa)	NEET Not in Education, Employment or Training (Giovane non impegnato nello studio, nel lavoro o nella formazione)
ETS Emission Trading Scheme (Sistema di scambio di quote di emissioni)	NGEU Next Generation EU
FAD Formazione a Distanza	NITO Nuove Imprese a Tasso zero
FEC Fondo Edifici di Culto	NZEB Nearly Zero Energy Building (Edificio a costo energetico quasi zero)
FER Fonti di Energia Rinnovabile	OCSE Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico
FIA Fondo Investimenti per l'Abitare	OMT Obiettivi di Medio Termine
FSC Fondo per lo Sviluppo e la Coesione	PES Public Employment Service (Centro per l'impiego)
FSE Fascicolo Sanitario Elettronico	PFTE Progetto di Fattibilità Tecnica ed Economica
GEC General Escape Clause (Clausola di salvaguardia generale)	PLN Piattaforma Logistica Nazionale
GHG Greenhouse Gas (Gas clima-alterante)	PNIEC Piano Nazionale Integrato Energia e Clima
GOL Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori	PNR Programma Nazionale Ricerca
GSE Gestore Servizi Energetici	PNRR Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza
IBL Inquiry Based Learning (Apprendimento basato sull'indagine)	PoC Proof of Concept (Prova di fattibilità)
IeFP Istruzione e Formazione Professionale	PRIN Progetti di Rilevante Interesse Nazionale
IFEL Istituto per la Finanza e l'Economia Locale	PSN Polo Strategico Nazionale
INAPP Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche	PTF Produttività Totale dei Fattori

PUA Provvedimento Unico in materia Ambientale	SNIT Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti
QFP Quadro finanziario pluriennale	SRL Societal Readiness Level (Grado di maturità della società)
QUEST Quarterly European Simulation Tool (Strumento europeo di simulazione trimestrale)	SUAP Sportello Unico per le Attività Produttive
RAEE Rifiuti di Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche	SUE Sportello Unico per l'Edilizia
RdC Reddito di Cittadinanza	SURE Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (Strumento di sostegno per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza)
REACT-EU Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe (Pacchetto di assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa)	TEN – T Trans-European Transport Network (Rete di trasporto transeuropea)
RED Radio Equipment Directive (Direttiva europea per le apparecchiature radio)	TFP Total Factor Productivity (Produttività totale dei fattori, PTF)
RFI Rete Ferroviaria Italiana	TLC Teaching and Learning Centre (Centro per l'insegnamento e l'apprendimento)
RGS Ragioneria Generale dello Stato	TNE Transnational Education (Istruzione transnazionale)
RIPAM Progetto di riqualificazione delle pubbliche amministrazioni	TRL Technology Readiness Level (Grado di maturità tecnologica)
RRF Recovery and Resilience Facility (Dispositivo per la ripresa e la resilienza)	UPI Unione delle Province d'Italia
SAM Social Accounting Matrix (Matrice di contabilità sociale)	UTM Unmanned Traffic Management System (Sistema digitale di gestione del traffico)
SDGs Sustainable Development Goals (Indicatori di sviluppo sostenibile)	VIA Valutazione di Impatto Ambientale
SeP Sport e Periferie	WEEE Waste from Electrical and Electronic Equipment (Rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, RAEE)
SNA Scuola Nazionale dell'Amministrazione	ZES Zone Economiche Speciali

PARTE 1: OBIETTIVI GENERALI E STRUTTURA

1. OBIETTIVI GENERALI E STRUTTURA DEL PIANO

NEXT GENERATION EU: RISORSE, OBIETTIVI E PORTATA STRATEGICA

La pandemia di Covid-19 è sopraggiunta in un momento storico in cui era già evidente e condivisa la necessità di adattare l'attuale modello economico verso una maggiore sostenibilità ambientale e sociale.

Nel dicembre 2019, la Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, ha presentato lo *European Green Deal* che intende rendere l'Europa il primo continente a impatto climatico zero entro il 2050.

La pandemia, e la conseguente crisi economica, hanno spinto l'UE a formulare una risposta coordinata a livello sia congiunturale, con la sospensione del Patto di Stabilità e ingenti pacchetti di sostegno all'economia adottati dai singoli Stati membri, sia strutturale, in particolare con il lancio a luglio 2020 del programma Next Generation EU (NGEU).

Il NGEU segna un cambiamento epocale per l'UE. La quantità di risorse messe in campo per rilanciare la crescita, gli investimenti e le riforme ammonta a 750 miliardi di euro, dei quali oltre la metà, 390 miliardi, è costituita da sovvenzioni. Le risorse destinate al Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF), la componente più rilevante del programma, sono reperite attraverso l'emissione di titoli obbligazionari dell'UE, facendo leva sull'innalzamento del tetto alle Risorse Proprie. Queste emissioni si uniscono a quelle già in corso da settembre

2020 per finanziare il programma di “sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un’emergenza” (*Support to Mitigate Unemployment Risks in an Emergency – SURE*).

(...)

L’iniziativa NGEU canalizza notevoli risorse verso Paesi quali l’Italia che, pur caratterizzati da livelli di reddito *pro capite* in linea con la media UE, hanno recentemente sofferto di bassa crescita economica ed elevata disoccupazione. Il meccanismo di allocazione tra Stati Membri riflette infatti non solo variabili strutturali come la popolazione, ma anche variabili contingenti come la perdita di prodotto interno lordo legato alla pandemia. I fondi del NGEU possono permettere al nostro Paese di rilanciare gli investimenti e far crescere l’occupazione, anche per riprendere il processo di convergenza verso i Paesi più ricchi dell’UE.

(...)

Il programma NGEU comprende due strumenti di sostegno agli Stati membri. Il REACT-EU è stato concepito in un’ottica di più breve termine (2021-2022) per aiutarli nella fase iniziale di rilancio delle loro economie. Il RRF ha invece una durata di sei anni, dal 2021 al 2026. La sua dimensione totale è pari a 672,5 miliardi di euro, di cui 312,5 miliardi sono sovvenzioni e 360 miliardi prestati a tassi agevolati.

Se alle sovvenzioni stimate della RRF si somma la prima tranche dei trasferimenti dal REACT-EU (37,5 miliardi su un totale di 47,5 miliardi), il quadro complessivo che emerge è quello riportato nella figura 1.2, in cui le risorse disponibili per i principali Stati membri vengono rapportate al livello del Pil nel 2019. Sebbene i due principali strumenti del NGEU siano relativamente generosi nei confronti di Stati membri con un reddito *pro capite* più basso, il raffronto in rapporto al Pil mette in luce l’effetto perequativo del programma e l’occasione che esso rappresenta, fra i maggiori Paesi dell’Unione, per la Spagna e l’Italia.

(...)

Il NGEU intende promuovere una robusta ripresa dell’economia europea all’insegna della transizione ecologica, della digitalizzazione, della competitività, della formazione e dell’inclusione sociale, territoriale e di genere. Il Regolamento RRF enuncia le sei grandi aree di intervento (pilastri) sui quali i PNRR si dovranno focalizzare¹:

- Transizione verde
- Trasformazione digitale
- Crescita intelligente, sostenibile e inclusiva
- Coesione sociale e territoriale
- Salute e resilienza economica, sociale e istituzionale
- Politiche per le nuove generazioni, l’infanzia e i giovani

Il pilastro della transizione verde discende direttamente dallo *European Green Deal* e dal doppio obiettivo dell’Ue di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 e ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 55% rispetto allo scenario del 1990 entro il 2030. Il regolamento del NGEU prevede che un mi-

¹ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea, 18 febbraio 2021.

nimo del 37% della spesa per investimenti e riforme programmata nei PNRR debba sostenere gli obiettivi climatici. Inoltre, tutti gli investimenti e le riforme previste da tali piani devono rispettare il principio del “non arrecare danni significativi” all’ambiente.

Gli Stati membri devono illustrare come i loro Piani contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi climatici, ambientali ed energetici adottati dall’Unione. Devono anche specificare l’impatto delle riforme e degli investimenti sulla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, la quota di energia ottenuta da fonti rinnovabili, l’efficienza energetica, l’integrazione del sistema energetico, le nuove tecnologie energetiche pulite e l’interconnessione elettrica. Il Piano deve contribuire al raggiungimento degli obiettivi ambientali fissati a livello UE anche attraverso l’uso delle tecnologie digitali più avanzate, la protezione delle risorse idriche e marine, la transizione verso un’economia circolare, la riduzione e il riciclaggio dei rifiuti, la prevenzione dell’inquinamento e la protezione e il ripristino di ecosistemi sani. Questi ultimi comprendono le foreste, le zone umide, le torbiere e le aree costiere, e la piantumazione di alberi e il rinverdimento delle aree urbane.

Per quanto concerne la transizione digitale, i Piani devono dedicarvi almeno il 20% della spesa complessiva per investimenti e riforme. L’obiettivo è migliorare le prestazioni digitali sintetizzate dall’Indice di digitalizzazione dell’economia e della società (DESI)² e dagli obiettivi delineati nella Comunicazione della Commissione “Progettare il futuro digitale dell’Europa”³.

Il pilastro digitale dei PNRR deve comprendere la razionalizzazione e digitalizzazione della pubblica amministrazione e lo sviluppo dei servizi pubblici digitali. Si deve inoltre migliorare la connettività, anche tramite un’ampia diffusione di reti di telecomunicazione (TLC) ad altissima capacità. I costi per gli utenti devono essere sostenibili e la velocità di realizzazione della rete deve essere aumentata. I Piani devono inoltre sostenere la ricerca e sviluppo (R&S) nelle TLC e l’adozione delle tecnologie digitali da parte delle imprese, in particolare delle piccole e medie. Le competenze digitali di cittadini e lavoratori devono aumentare, così come la loro capacità di accesso a strumenti e servizi digitali, particolarmente per i gruppi sociali vulnerabili. Gli investimenti digitali devono essere allineati alle comunicazioni della Commissione in materia⁴. Devono essere evidenziate e valorizzate le sinergie tra investimenti verdi e digitali.

Venendo alla crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, i Piani devono rispondere alle conseguenze economiche e sociali della crisi pandemica attraverso strategie economiche che portino ad una ripresa rapida, solida e inclusiva e che migliorino la crescita potenziale. Devono pertanto contribuire a migliorare la produttività, la competitività e la stabilità macroeconomica, in linea con le priorità delineate nella Strategia annuale per la crescita sostenibile⁵. I piani

² Il DESI sintetizza numerosi indicatori di performance digitale raggruppati in cinque dimensioni: connettività, capitale umano, uso dell’Internet, integrazione della tecnologia digitale, servizi pubblici digitali.

³ European Commission, *Shaping Europe’s Digital Future*, 19 February 2020.

⁴ Ad esempio, la Strategia europea sui dati, il Libro bianco sull’intelligenza artificiale e la strategia dell’UE sulla cibersecurity.

⁵ European Commission, *Annual Sustainable Growth Strategy 2021*, 17 September 2020.

devono contribuire all'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali in relazione alle sue dimensioni di pari opportunità e accesso al mercato del lavoro; condizioni di lavoro eque; accesso all'assistenza sanitaria; protezione e inclusione sociale. I piani devono promuovere un cambiamento nelle politiche del lavoro, anche al fine di facilitare e accelerare cambiamenti strutturali quali le transizioni verdi e digitali.

Il quarto pilastro è la coesione sociale e territoriale. I Piani rafforzano la coesione e riducono le disparità locali, regionali e fra centri urbani e aree rurali. Devono anche affrontare sfide generali come quelle legate alle disuguaglianze di genere e di reddito e alle tendenze demografiche. Gli Stati membri devono descrivere le tendenze e i cambiamenti intervenuti negli ultimi anni, anche in conseguenza dell'epidemia da COVID-19, e spiegare come i rispettivi Piani allevino la crisi e promuovano la coesione e la risoluzione degli squilibri territoriali in linea con i principi del Pilastro europeo dei diritti sociali.

Per quanto riguarda salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, gli Stati membri devono rafforzare la propria capacità di risposta a shock economici, sociali e ambientali e a cambiamenti strutturali in modo equo, sostenibile e inclusivo. La pandemia ha evidenziato la vulnerabilità dei sistemi sanitari di fronte a tassi di contagio elevati e altre debolezze strutturali. La crisi economica ha ridotto la capacità degli Stati membri di crescere, e ha esacerbato gli squilibri e le disparità territoriali. Si deve pertanto puntare a rafforzare le catene di approvvigionamento e le infrastrutture industriali e sanitarie. È infine necessario salvaguardare le catene del valore e le infrastrutture critiche, nonché garantire l'accesso alle materie prime di importanza strategica e proteggere i sistemi di comunicazione.

Venendo infine alle politiche per le nuove generazioni, l'infanzia e i giovani, i Piani nazionali devono migliorare i sistemi educativi e di cura della prima infanzia, nonché le competenze di tutta la popolazione, comprese quelle digitali. Le nuove generazioni di europei non devono subire danni permanenti dalla crisi COVID-19. In linea con i principi del Pilastro europeo dei diritti sociali, gli Stati membri devono puntare a colmare i divari generazionali e rafforzare le politiche attive del lavoro e l'integrazione dei disoccupati. Risorse aggiuntive devono essere investite nel miglioramento dell'accesso e delle opportunità per bambini e giovani e all'istruzione, alla salute, all'alimentazione e agli alloggi.

IMPOSTAZIONE E OBIETTIVI GENERALI DEL PIANO ITALIANO

I lavori di preparazione del Piano

Il 27 maggio 2020, la Commissione europea ha proposto lo strumento *Next Generation EU*, dotato di 750 miliardi di euro, oltre a un rafforzamento mirato del bilancio a lungo termine dell'UE per il periodo 2021-2027. Il 21 luglio 2020, durante il Consiglio Europeo, i capi di Stato o di governo dell'UE hanno raggiunto un accordo politico sul pacchetto.

Nel settembre 2020, il Comitato interministeriale per gli Affari Europei (CIAE) ha approvato una proposta di linee guida per la redazione del PNRR, che è stata sottoposta all'esame del Parlamento italiano. Il 13 e 14 ottobre 2020

le Camere si sono pronunciate con un atto di indirizzo che invitava il Governo a predisporre il Piano garantendo un ampio coinvolgimento del settore privato, degli enti locali e delle forze produttive del Paese.

Nei mesi successivi, ha avuto luogo un'approfondita interlocuzione informale con la *task force* della Commissione europea. Il 12 gennaio 2021 il Consiglio dei ministri ha approvato una proposta di PNRR sulla quale il Parlamento ha svolto un approfondito esame, approvando le proprie conclusioni il 31 marzo 2021.

Il Governo ha provveduto ad una riscrittura del Piano, anche alla luce delle osservazioni del Parlamento. Nel mese di aprile 2021, il piano è stato discusso con gli enti territoriali, le forze politiche e le parti sociali.

Assi strategici e priorità trasversali

Lo sforzo di rilancio dell'Italia delineato dal presente Piano si sviluppa intorno a tre assi strategici condivisi a livello europeo: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale.

La digitalizzazione e l'innovazione di processi, prodotti e servizi rappresentano un fattore determinante della trasformazione del Paese e devono caratterizzare ogni politica di riforma del Piano. L'Italia ha accumulato un considerevole ritardo in questo campo, sia nelle competenze dei cittadini, sia nell'adozione delle tecnologie digitali nel sistema produttivo e nei servizi pubblici. Recuperare questo deficit e promuovere gli investimenti in tecnologie, infrastrutture e processi digitali, è essenziale per migliorare la competitività italiana ed europea; favorire l'emergere di strategie di diversificazione della produzione; e migliorare l'adattabilità ai cambiamenti dei mercati.

La transizione ecologica, come indicato dall'Agenda 2030 dell'ONU e dai nuovi obiettivi europei per il 2030, è alla base del nuovo modello di sviluppo italiano ed europeo. Intervenire per ridurre le emissioni inquinanti, prevenire e contrastare il dissesto del territorio, minimizzare l'impatto delle attività produttive sull'ambiente è necessario per migliorare la qualità della vita e la sicurezza ambientale, oltre che per lasciare un Paese più verde e una economia più sostenibile alle generazioni future. Anche la transizione ecologica può costituire un importante fattore per accrescere la competitività del nostro sistema produttivo, incentivare l'avvio di attività imprenditoriali nuove e ad alto valore aggiunto e favorire la creazione di occupazione stabile.

Il terzo asse strategico è l'inclusione sociale. Garantire una piena inclusione sociale è fondamentale per migliorare la coesione territoriale, aiutare la crescita dell'economia e superare disuguaglianze profonde spesso accentuate dalla pandemia. Le tre priorità principali sono la parità di genere, la protezione e la valorizzazione dei giovani e il superamento dei divari territoriali. L'*empowerment* femminile e il contrasto alle discriminazioni di genere, l'accrecimento delle competenze, della capacità e delle prospettive occupazionali dei giovani, il riequilibrio territoriale e lo sviluppo del Mezzogiorno non sono univocamente affidati a singoli interventi, ma perseguiti quali obiettivi trasversali in tutte le componenti del PNRR.

(...)

Missioni e componenti del Piano

Le Linee guida elaborate dalla Commissione Europea per l'elaborazione dei PNRR identificano le Componenti come gli ambiti in cui aggregare progetti di investimento e riforma dei Piani stessi.

Ciascuna componente riflette riforme e priorità di investimento in un determinato settore o area di intervento, ovvero attività e temi correlati, finalizzati ad affrontare sfide specifiche e che formino un pacchetto coerente di misure complementari. Le componenti hanno un grado di dettaglio sufficiente ad evidenziare le interconnessioni tra le diverse misure in esse proposte.

Il Piano si articola in sedici Componenti, raggruppate in sei Missioni. Queste ultime sono articolate in linea con i sei Pilastrini menzionati dal Regolamento RRF e illustrati nel precedente paragrafo, sebbene la formulazione segua una sequenza e una aggregazione lievemente differente.

- ▶ **Missione 1: Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo**
Sostiene la transizione digitale del Paese, nella modernizzazione della pubblica amministrazione, nelle infrastrutture di comunicazione e nel sistema produttivo. Ha l'obiettivo di garantire la copertura di tutto il territorio con reti a banda ultra-larga, migliorare la competitività delle filiere industriali, agevolare l'internazionalizzazione delle imprese. Investe inoltre sul rilancio di due settori che caratterizzano l'Italia: il turismo e la cultura.
- ▶ **Missione 2: Rivoluzione verde e transizione ecologica**
È volta a realizzare la transizione verde ed ecologica della società e dell'economia per rendere il sistema sostenibile e garantire la sua competitività. Comprende interventi per l'agricoltura sostenibile e per migliorare la capacità di gestione dei rifiuti; programmi di investimento e ricerca per le fonti di energia rinnovabili; investimenti per lo sviluppo delle principali filiere industriali della transizione ecologica e la mobilità sostenibile. Prevede inoltre azioni per l'efficientamento del patrimonio immobiliare pubblico e privato; e iniziative per il contrasto al dissesto idrogeologico, per salvaguardare e promuovere la biodiversità del territorio, e per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento e la gestione sostenibile ed efficiente delle risorse idriche.
- ▶ **Missione 3: Infrastrutture per una mobilità sostenibile**
Si pone l'obiettivo di rafforzare ed estendere l'alta velocità ferroviaria nazionale e potenziare la rete ferroviaria regionale, con una particolare attenzione al Mezzogiorno. Potenzia i servizi di trasporto merci secondo una logica intermodale in relazione al sistema degli aeroporti. Promuove l'ottimizzazione e la digitalizzazione del traffico aereo. Punta a garantire l'interoperabilità della piattaforma logistica nazionale (PNL) per la rete dei porti.
- ▶ **Missione 4: Istruzione e ricerca**
Punta a colmare le carenze strutturali, quantitative e qualitative, dell'offerta di servizi di istruzione nel nostro Paese, in tutto in ciclo formativo. Prevede l'aumento dell'offerta di posti negli asili nido, favorisce l'accesso all'univer-

sità, rafforza gli strumenti di orientamento e riforma il reclutamento e la formazione degli insegnanti. Include anche un significativo rafforzamento dei sistemi di ricerca di base e applicata e nuovi strumenti per il trasferimento tecnologico, per innalzare il potenziale di crescita.

► **Missione 5: Inclusione e coesione**

Investe nelle infrastrutture sociali, rafforza le politiche attive del lavoro e sostiene il sistema duale e l'imprenditoria femminile. Migliora il sistema di protezione per le situazioni di fragilità sociale ed economica, per le famiglie, per la genitorialità. Promuove inoltre il ruolo dello sport come fattore di inclusione. Un'attenzione specifica è riservata alla coesione territoriale, col rafforzamento delle Zone Economiche Speciali e la Strategia nazionale delle aree interne. Potenzia il Servizio Civile Universale e promuove il ruolo del terzo settore nelle politiche pubbliche.

► **Missione 6: Salute**

È focalizzata su due obiettivi: il rafforzamento della prevenzione e dell'assistenza sul territorio, con l'integrazione tra servizi sanitari e sociali, e l'ammodernamento delle dotazioni tecnologiche del Servizio Sanitario Nazionale (SSN). Potenzia il Fascicolo Sanitario Elettronico e lo sviluppo della telemedicina. Sostiene le competenze tecniche, digitali e manageriali del personale del sistema sanitario, oltre a promuovere la ricerca scientifica in ambito biomedico e sanitario.

(...)

Le riforme previste dal Piano

Il Piano prevede un insieme integrato di investimenti e riforme orientato a migliorare l'equità, l'efficienza e la competitività del Paese, a favorire l'attrazione degli investimenti e in generale ad accrescere la fiducia di cittadini e imprese.

Le riforme previste dal Piano puntano, in particolare, a ridurre gli oneri burocratici e rimuovere i vincoli che hanno fino ad oggi rallentato la realizzazione degli investimenti o ne hanno ridotto la produttività. Come tali, sono espressamente connesse agli obiettivi generali del PNRR, concorrendo, direttamente o indirettamente, alla loro realizzazione.

A questo fine, il Piano comprende tre diverse tipologie di riforme:

- **Riforme orizzontali o di contesto**, d'interesse trasversale a tutte le Missioni del Piano, consistenti in innovazioni strutturali dell'ordinamento, idonee a migliorare l'equità, l'efficienza e la competitività e, con esse, il clima economico del Paese;
- **Riforme abilitanti**, ovvero gli interventi funzionali a garantire l'attuazione del Piano e in generale a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati;

- **Riforme settoriali**, contenute all'interno delle singole Missioni. Si tratta di innovazioni normative relative a specifici ambiti di intervento o attività economiche, destinate a introdurre regimi regolatori e procedurali più efficienti nei rispettivi ambiti settoriali (ad esempio, le procedure per l'approvazione di progetti su fonti rinnovabili, la normativa di sicurezza per l'utilizzo dell'idrogeno).

Infine, a queste tipologie di riforma si aggiungono le misure che, sebbene non ricomprese nel perimetro del Piano, devono considerarsi concorrenti alla realizzazione degli obiettivi generali del PNRR. Sono le riforme di accompagnamento alla realizzazione del Piano, tra le quali devono includersi gli interventi programmati dal Governo per la razionalizzazione e l'equità del sistema fiscale e per l'estensione e il potenziamento del sistema di ammortizzatori sociali.

Le riforme orizzontali e abilitanti sono descritte in dettaglio nella Parte 2 del presente documento. Quelle settoriali sono inserite nella trattazione delle singole Missioni nei successivi paragrafi della Parte 2 e nell'appendice tecnica.

(...)

Le priorità trasversali

Per l'Italia il programma Next Generation EU non rappresenta solo l'occasione per realizzare una Piena transizione ecologica e digitale, ma anche per recuperare i ritardi storici che penalizzano storicamente il Paese e che riguardano le persone con disabilità, i giovani, le donne e il Sud.

Per essere efficace, strutturale e in linea con gli obiettivi del pilastro europeo dei diritti sociali, la ripresa dell'Italia deve dare pari opportunità a tutti i cittadini, soprattutto quelli che non esprimono oggi pienamente il loro potenziale. La persistenza di disuguaglianze di genere, così come l'assenza di pari opportunità a prescindere da provenienza, religione, disabilità, età o orientamento sessuale, non è infatti solo un problema individuale, ma è un ostacolo significativo alla crescita economica.

Per questo motivo le 6 Missioni del PNRR condividono priorità trasversali, relative alle pari opportunità generazionali, di genere e territoriali. Le Riforme e le Missioni sono valutate sulla base dell'impatto che avranno nel recupero del potenziale dei giovani, delle donne e dei territori, e nelle opportunità fornite a tutti, senza alcuna discriminazione. Questa attenzione trasversale, articolata puntualmente in tutte le missioni del PNRR, corrisponde anche alle raccomandazioni specifiche della Commissione Europea sull'Italia del 2019 e del 2020.

Per perseguire le finalità relative alle pari opportunità, generazionali e di genere, saranno in particolare inserite, per le imprese che, a diverso titolo, parteciperanno ai progetti finanziati dal PNRR e dai Fondi REACT-EU e FCN, previsioni dirette a condizionare l'esecuzione dei progetti all'assunzione di giovani e donne, anche per il tramite di contratti di formazione/specializzazione che possono essere attivati prima dell'avvio dei medesimi progetti. In particolare, con specifici interventi normativi, sarà previsto l'inserimento nei bandi gara, tenuto anche conto della tipologia di intervento, di specifiche clausole con cui saranno indicati, come requisiti necessari e in aggiunta, premiali dell'offerta,

criteri orientati verso tali obiettivi. I criteri saranno definiti tenendo, tra l'altro, conto dell'oggetto del contratto, della tipologia e della natura del singolo progetto in relazione ai profili occupazionali richiesti, dei principi di proporzionalità, ragionevolezza, non discriminazione, trasparenza, degli indicatori degli obiettivi attesi in termini di occupazione femminile e giovanile al 2026 anche tenendo conto dei corrispondenti valori medi nonché dei corrispondenti indicatori medi settoriali europei in cui vengono svolti i progetti.

(...)

PARTE 2: RIFORME E INVESTIMENTI

2A. LE RIFORME

I Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza sono innanzitutto piani di riforma. Le linee di investimento devono essere accompagnate da una strategia di riforme orientata a migliorare le condizioni regolatorie e ordinamentali di contesto e a incrementare stabilmente l'equità, l'efficienza e la competitività del Paese. In questo senso le riforme devono considerarsi, allo stesso tempo, parte integrante dei piani nazionali e catalizzatori della loro attuazione.

In linea con le Raccomandazioni della Commissione, le riforme previste dal presente Piano affrontano le debolezze del Paese sia in ottica strutturale (CSR 2019), sia ai fini della ripresa e resilienza del sistema economico e sociale a fronte delle trasformazioni provocate dalla crisi pandemica (CSR 2020). Le azioni messe in campo mirano non solo ad accrescere il potenziale di crescita, ma anche a ridurre le perduranti disparità regionali, intergenerazionali e di genere che frenano lo sviluppo dell'economia.

Il Governo si impegna a realizzare la strategia di riforme del Piano secondo i tempi e gli obiettivi previsti, anche ricorrendo a provvedimenti d'urgenza ove necessario a garantire il rispetto delle scadenze programmate e ferme restando le prerogative del Parlamento. L'impegno è ad accompagnare e monitorare strettamente anche la fase di attuazione delle misure, attraverso un efficace sistema di governance e monitoraggio dei processi (v. Capitolo 3).

A questo fine sono previste tre tipologie di azioni: le riforme orizzontali, le riforme abilitanti e le riforme settoriali.

Le riforme orizzontali, o di contesto, consistono in innovazioni strutturali dell'ordinamento, d'interesse trasversale a tutte le Missioni del Piano, idonee a migliorare l'equità, l'efficienza e la competitività e, con esse, il clima economico del Paese. Il Piano ne individua due: la riforma della pubblica amministrazione e la riforma del sistema giudiziario.

Alla categoria delle misure di contesto appartengono anche le riforme abilitanti, cioè gli interventi funzionali a garantire l'attuazione del Piano e in generale a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese. Tra questi ultimi interventi, si annoverano le misure di semplificazione e razionalizzazione della legislazione e quelle per la promozione della concorrenza.

Sono invece contenute all'interno delle singole Missioni le riforme settoriali, cioè le misure consistenti in innovazioni normative relative a specifici ambiti di intervento o attività economiche, destinate a introdurre regimi regolatori e procedurali più efficienti nei rispettivi ambiti settoriali (ad esempio, senza pretesa di esaustività, le procedure per l'approvazione di progetti su fonti rinnovabili, o la normativa di sicurezza per l'utilizzo dell'idrogeno, la legge quadro sulla disabilità, la riforma della non autosufficienza, il Piano strategico per la lotta al lavoro sommerso, i servizi sanitari di prossimità).

Infine, devono considerarsi concorrenti alla realizzazione degli obiettivi generali del PNRR anche altre misure che, seppure non comprese nel perimetro del Piano, sono destinate ad accompagnarne l'attuazione. Si tratta delle riforme di accompagnamento, tra le quali devono includersi gli interventi programmati dal Governo per la razionalizzazione e l'equità del sistema fiscale e per l'estensione e il potenziamento della rete di protezione sociale dei lavoratori.

Le riforme orizzontali: PA e giustizia

(...)

La riforma della PA

(...)

Le riforme abilitanti: semplificazione e concorrenza

(...)

Le altre riforme di accompagnamento al piano

(...)

MISSIONE 1: DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITÀ, CULTURA E TURISMO

M1C1: Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA

M1C2: Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo

M1C3: Turismo e cultura 4.0

(...)

MISSIONE 2: RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA

M2C1: Economia circolare e agricoltura sostenibile

M2C2: Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile

M2C3: Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici

M2C4: Tutela del territorio e della risorsa idrica

Scienza e modelli analitici dimostrano inequivocabilmente come il cambiamento climatico sia in corso, ed ulteriori cambiamenti siano ormai inevitabili: la temperatura media del pianeta è aumentata di circa 1.1°C in media dal 1880 con forti picchi in alcune aree (es. +5°C al Polo Nord nell'ultimo secolo), accelerando importanti trasformazioni dell'ecosistema (scioglimento dei ghiacci, innalzamento e acidificazione degli oceani, perdita di biodiversità, deserti-

ficazione) e rendendo fenomeni estremi (venti, neve, ondate di calore) sempre più frequenti e acuti. Pur essendo l'ulteriore aumento del riscaldamento climatico ormai inevitabile, è assolutamente necessario intervenire il prima possibile per mitigare questi fenomeni ed impedire il loro peggioramento su scala.

Serve una radicale transizione ecologica verso la completa neutralità climatica e lo sviluppo ambientale sostenibile per mitigare le minacce a sistemi naturali e umani: senza un abbattimento sostanziale delle emissioni clima-alteranti, il riscaldamento globale raggiungerà e supererà i 3-4°C prima della fine del secolo, causando irreversibili e catastrofici cambiamenti del nostro ecosistema e rilevanti impatti socioeconomici.

Gli obiettivi globali ed europei al 2030 e 2050 (es. *Sustainable Development Goals*, obiettivi Accordo di Parigi, *European Green Deal*) sono molto ambiziosi. Puntano ad una progressiva e completa decarbonizzazione del sistema ('*Net-Zero*') e a rafforzare l'adozione di soluzioni di economia circolare, per proteggere la natura e le biodiversità e garantire un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente. In particolare, per rispettare gli obiettivi di Parigi, le emissioni cumulate devono essere limitate ad un budget globale di ~600GtCO₂⁶, fermo restando che i tempi di recupero dei diversi ecosistemi saranno comunque molto lunghi (secoli).

Questa transizione rappresenta un'opportunità unica per l'Italia, ed il percorso da intraprendere dovrà essere specifico per il Paese in quanto l'Italia:

- Ha un patrimonio unico da proteggere: un ecosistema naturale, agricolo e di biodiversità di valore inestimabile, che rappresentano l'elemento distintivo dell'identità, cultura, storia, e dello sviluppo economico presente e futuro
- È maggiormente esposta a rischi climatici rispetto ad altri Paesi data la configurazione geografica, le specifiche del territorio, e gli abusi ecologici che si sono verificati nel tempo
- Può trarre maggior vantaggio e più rapidamente rispetto ad altri Paesi dalla transizione, data la relativa scarsità di risorse tradizionali (es., petrolio e gas naturale) e l'abbondanza di alcune risorse rinnovabili (es., il Sud può vantare sino al 30-40% in più di irraggiamento rispetto alla media europea, rendendo i costi della generazione solare potenzialmente più bassi)

Tuttavia, la transizione è al momento focalizzata su alcuni settori, per esempio quello elettrico rappresenta che solo il 22% delle emissioni di CO₂ eq. (ma potenzialmente una quota superiore di decarbonizzazione, grazie ad elettrificazione diretta e indiretta dei consumi). E soprattutto, la transizione sta avvenendo troppo lentamente, principalmente a causa delle enormi difficoltà burocratiche ed autorizzative che riguardano in generale le infrastrutture in Italia, ma che in questo contesto hanno frenato il pieno sviluppo di impianti rinnovabili o di trattamento dei rifiuti (a titolo di esempio, mentre nelle ultime aste rinnovabili in Spagna l'offerta ha superato la domanda di 3 volte, in Italia meno del 25% della capacità è stata assegnata).

⁶ Nature – Figueres *et al.* (2017).

Il PNRR è un'occasione unica per accelerare la transizione delineata, superando barriere che si sono dimostrate critiche in passato. La Missione 2, intitolata Rivoluzione Verde e Transizione ecologica, consiste di 4 Componenti:

- C1. Economia circolare e agricoltura sostenibile
- C2. Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile
- C3. Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici
- C4 Tutela del territorio e della risorsa idrica

La Componente 1 si prefigge di perseguire un duplice percorso verso una piena sostenibilità ambientale. Da un lato, migliorare la gestione dei rifiuti e dell'economia circolare, rafforzando le infrastrutture per la raccolta differenziata, ammodernando o sviluppando nuovi impianti di trattamento rifiuti, colmando il divario tra regioni del Nord e quelle del Centro-Sud (oggi circa 1,3 milioni di tonnellate di rifiuti vengono trattate fuori dalle regioni di origine) e realizzando progetti *flagship* altamente innovativi per filiere strategiche quali rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), industria della carta e del cartone, tessile, riciclo meccanico e chimica delle plastiche. Dall'altro, sviluppare una filiera agricola/ alimentare smart e sostenibile, riducendo l'impatto ambientale in una delle eccellenze italiane, tramite *supply chain* "verdi".

Per raggiungere la progressiva decarbonizzazione di tutti i settori, nella Componente 2 sono stati previsti interventi – investimenti e riforme – per incrementare decisamente la penetrazione di rinnovabili, tramite soluzioni decentralizzate e *utility scale* (incluse quelle innovative ed *offshore*) e rafforzamento delle reti (più *smart* e resilienti) per accomodare e sincronizzare le nuove risorse rinnovabili e di flessibilità decentralizzate, e per decarbonizzare gli usi finali in tutti gli altri settori, con particolare focus su una mobilità più sostenibile e sulla decarbonizzazione di alcuni segmenti industriali, includendo l'avvio dell'adozione di soluzioni basate sull'idrogeno (in linea con la *EU Hydrogen Strategy*).

Sempre nella Componente 2, particolare rilievo è dato alle filiere produttive. L'obiettivo è quello di sviluppare una *leadership* internazionale industriale e di conoscenza nelle principali filiere della transizione, promuovendo lo sviluppo in Italia di *supply chain* competitive nei settori a maggior crescita, che consentano di ridurre la dipendenza da importazioni di tecnologie e rafforzando la ricerca e lo sviluppo nelle aree più innovative (fotovoltaico, idrolizzatori, batterie per il settore dei trasporti e per il settore elettrico, mezzi di trasporto).

Attraverso la Componente 3 si vuole rafforzare l'efficientamento energetico incrementando il livello di efficienza degli edifici, una delle leve più virtuose per la riduzione delle emissioni in un Paese come il nostro, che soffre di un parco edifici con oltre il 60% dello *stock* superiore a 45 anni, sia negli edifici pubblici (es. scuole, cittadelle giudiziarie), sia negli edifici privati, come già avviato dall'attuale misura "Superbonus".

Infine, merita un capitolo a parte la sicurezza del territorio, intesa come la mitigazione dei rischi idrogeologici (con interventi di prevenzione e di ripristino), la salvaguardia delle aree verdi e della biodiversità (es. con interventi di forestazione urbana, digitalizzazione dei parchi, rinaturazione del Po), l'eliminazione dell'inquinamento delle acque e del terreno, e la disponibilità di risorse

idriche (es. infrastrutture idriche primarie, agrosistema irriguo, fognature e depurazione), aspetti fondamentali per assicurare la salute dei cittadini e, sotto il profilo economico, per attrarre investimenti.

Sulla base di queste premesse la Componente 4 pone in campo azioni per rendere il Paese più resiliente agli inevitabili cambiamenti climatici, proteggere la natura e le biodiversità, e garantire la sicurezza e l'efficienza del sistema idrico.

Tutte le misure messe in campo contribuiranno al raggiungimento e superamento degli obiettivi definiti dal PNIEC in vigore, attualmente in corso di aggiornamento e rafforzamento con riduzione della CO₂ vs. 1990 superiore al 51% per riflettere il nuovo livello di ambizione definito in ambito europeo, nonché al raggiungimento degli ulteriori target ambientali europei e nazionali (es. in materia di circolarità, agricoltura sostenibile e biodiversità in ambito *Green Deal* europeo).

Sicuramente, la transizione ecologica non potrà avvenire in assenza di una altrettanto importante e complessa 'transizione burocratica', che includerà riforme fondamentali nei processi autorizzativi e nella governance per molti degli interventi delineati.

La Missione pone inoltre particolare attenzione affinché la transizione avvenga in modo inclusivo ed equo, contribuendo alla riduzione del divario tra le regioni italiane, pianificando la formazione e l'adattamento delle competenze, e aumentando la consapevolezza su sfide e opportunità offerte dalla progressiva trasformazione del sistema.

M2C1: Economia circolare e agricoltura sostenibile

Obiettivi generali

- Miglioramento della capacità di gestione efficiente e sostenibile dei rifiuti e avanzamento del paradigma dell'economia circolare
- Sviluppo di una filiera agroalimentare sostenibile, migliorando le prestazioni ambientali e la competitività delle aziende agricole
- Sviluppo di progetti integrati (circolarità, mobilità, rinnovabili) su isole e comunità

(...)

Il Piano d'azione europeo sull'economia circolare e "Dal produttore al consumatore" sono il fulcro dell'iniziativa *Green Deal* europeo e puntano a un nuovo e migliore equilibrio fra natura, sistemi alimentari, biodiversità e circolarità delle risorse. La componente 1 "Economia circolare e agricoltura sostenibile" intende perseguire un percorso di piena sostenibilità ambientale con l'obiettivo di rendere l'economia sia più competitiva che più inclusiva, garantendo un elevato standard di vita alle persone e riducendo gli impatti ambientali.

In questo contesto l'Italia nel settembre 2020 ha recepito le direttive del "Pacchetto Economia Circolare" con gli obiettivi di riciclo dei rifiuti urbani: almeno il 55% entro il 2025, il 60% entro il 2030, il 65% entro il 2035 e una limitazione del loro smaltimento in discarica non superiore al 10% entro il

2035. Le proposte progettuali dell'Italia sull'economia circolare all'interno del PNRR mirano a colmare le lacune strutturali che ostacolano lo sviluppo del settore: il miglioramento della gestione dei rifiuti e dell'economia circolare tramite l'ammodernamento e lo sviluppo di impianti di trattamento rifiuti risulta fondamentale per colmare il divario tra regioni del Nord e quelle del Centro- Sud anche tramite progetti "faro" altamente innovativi.

In linea invece con la strategia "Dal produttore al consumatore", la componente si prefigge l'obiettivo di una filiera agroalimentare sostenibile, migliorando la competitività delle aziende agricole e le loro prestazioni climatico-ambientali, rafforzando le infrastrutture logistiche del settore, riducendo le emissioni di gas serra e sostenendo la diffusione dell'agricoltura di precisione e l'ammodernamento dei macchinari. Si vogliono quindi sfruttare tutte le nuove opportunità che la transizione porta con sé in uno dei settori di eccellenza dell'economia italiana.

Infine, per garantire una transizione equa e inclusiva a tutto il territorio italiano su temi di bioeconomia e circolarità, verranno avviate azioni integrate per rendere le piccole isole completamente autonome e "green", consentendo di minimizzare l'uso di risorse locali, di limitare la produzione di rifiuti e di migliorare l'impatto emissivo nei settori della mobilità e dell'energia.

M2C1.1 Migliorare la capacità di gestione efficiente e sostenibile dei rifiuti e il paradigma dell'economia circolare

Investimento 1.1: Realizzazione nuovi impianti di gestione rifiuti e ammodernamento di impianti esistenti

I sistemi di gestione dei rifiuti urbani risultano oggi molto fragili e caratterizzati da procedure di infrazione in molte regioni italiane (in particolare nel Centro-Sud Italia). Inoltre, il sistema risulta carente di un'adeguata rete di impianti di raccolta e trattamento.

Gli investimenti mirano quindi ad un miglioramento della rete di raccolta differenziata dei rifiuti urbani, alla realizzazione di nuovi impianti di trattamento/riciclaggio di rifiuti organici, multimateriale, vetro, imballaggi in carta e alla costruzione di impianti innovativi per particolari flussi.

Nello specifico, gli investimenti proposti mirano a colmare i divari di gestione dei rifiuti relativi alla capacità impiantistica e agli standard qualitativi esistenti tra le diverse regioni e aree del territorio nazionale, con l'obiettivo di recuperare i ritardi per raggiungere gli attuali e nuovi obiettivi previsti dalla normativa europea e nazionale (es., 65% di raccolta differenziata al 2035, max 10% di rifiuti in discarica, di riutilizzo, recupero, ecc.). Per questo motivo circa il 60% dei progetti si focalizzerà sui comuni del Centro-Sud Italia.

Investimento 1.2: Progetti "faro" di economia circolare

Il piano d'azione dell'UE per l'economia circolare introduce misure mirate in alcuni settori a forte valore aggiunto, con target di riciclo specifici: tra i quali RAEE, carta e cartone, plastica e tessile. In tal senso, particolarmente interessante è lo sviluppo di tecnologie avanzate di riciclo meccanico e chimico delle plastiche rivolto anche al "marine litter". L'Italia ad oggi è ancora lontana dal raggiungimento di questi target, ad esempio più del 50% dei rifiuti plastici

viene raccolto come Rifiuti Plastici Misti e quindi non recuperato ma utilizzato per il recupero energetico o inviato in discarica.

In questo contesto, la misura intende potenziare la rete di raccolta differenziata e degli impianti di trattamento/riciclo contribuendo al raggiungimento dei seguenti target di: 55% di riciclo di rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE); 85% di riciclo nell'industria della carta e del cartone; 65% di riciclo dei rifiuti plastici (attraverso riciclaggio meccanico, chimico, "Plastic Hubs"); 100% recupero nel settore tessile tramite "Textile Hubs".

A sostegno della misura e per il raggiungimento degli obiettivi verrà sviluppato un sistema di monitoraggio su tutto il territorio nazionale che consentirà di affrontare tematiche di "scarichi illegali" attraverso l'impiego di satelliti, droni e tecnologie di Intelligenza Artificiale (intervento dettagliato nella componente 4).

Riforma 1.1: Strategia nazionale per l'economia circolare

Coerentemente con il piano d'azione per l'economia circolare e il quadro normativo dell'UE è in corso di revisione e aggiornamento la strategia esistente (2017). La nuova strategia nazionale per l'economia circolare, che verrà adottata entro giugno 2022, integrerà nelle aree di intervento l'ecodesign, eco prodotti, *blue economy*, bioeconomia, materie prime critiche, e si focalizzerà su strumenti, indicatori e sistemi di monitoraggio per valutare i progressi nel raggiungimento degli obiettivi prefissati. Della strategia nazionale farà parte anche il nuovo sistema di tracciabilità che consentirà anche di supportare gli organi di controllo e le forze dell'ordine nella prevenzione e repressione.

Riforma 1.2: Programma nazionale per la gestione dei rifiuti

A fronte delle evidenze emerse dalla Commissione Europea sull'assenza di una rete integrata di impianti di raccolta e trattamento rifiuti attribuibile all'insufficiente capacità di pianificazione delle regioni e, in generale, alla debolezza della *governance*, risulta necessario sviluppare un programma nazionale per la gestione dei rifiuti. Il programma, oltre ad evitare procedure di infrazione sui rifiuti, consentirà di colmare le lacune impiantistiche e gestionali. Inoltre, il programma permetterà di migliorare significativamente i dati medi nazionali e di raggiungere gli obiettivi previsti dalla nuova normativa europea e nazionale (percentuale di rifiuti raccolta in differenziata e percentuale di rifiuti in discarica, riutilizzo, recupero, ecc.).

Riforma 1.3: Supporto tecnico alle autorità locali

Uno dei principali ostacoli alla costruzione di nuovi impianti di trattamento dei rifiuti è la durata delle procedure di autorizzazione e delle gare d'appalto. I ritardi sono spesso dovuti alla mancanza di competenze tecniche e amministrative del personale di regioni, province e comuni. Il Ministero per la Transizione Ecologica, Ministero per lo Sviluppo Economico e altri assicureranno il supporto tecnico agli Enti Locali (Regioni, Province, Comuni) attraverso società interne. Inoltre, il MITE svilupperà uno specifico piano d'azione al fine di supportare le stazioni appaltanti nell'applicazione dei Criteri Ambientali Minimi (CAM) fissati dalla Legge alle procedure di gara.

M2C1.2 Sviluppare una filiera agroalimentare sostenibile

Investimento 2.1: Sviluppo logistica per i settori agroalimentare, pesca e acquacoltura, silvicoltura, floricoltura e vivaismo

L'Italia presenta un forte divario infrastrutturale. È diciottesima al mondo nella classifica del *World Economic Forum 2019* sulla competitività delle infrastrutture. Il progetto proposto intende colmare questa lacuna nel Paese, intervenendo sulla logistica dei settori agroalimentare, pesca e acquacoltura, silvicoltura, floricoltura e vivaismo, caratterizzati da forti specificità lungo tutta la filiera.

In particolare, il piano logistico mira a migliorare la sostenibilità tramite: i) riduzione dell' "impatto ambientale del sistema dei trasporti nel settore agroalimentare, intervenendo sul traffico delle zone più congestionate; ii) miglioramento della capacità di stoccaggio delle materie prime, al fine di preservare la differenziazione dei prodotti per qualità, sostenibilità, tracciabilità e caratteristiche produttive; iii) potenziamento della capacità di esportazione delle PMI agroalimentare italiane; iv) miglioramento dell'accessibilità ai villaggi merci e ai servizi hub, e della capacità logistica dei mercati all'ingrosso; v) digitalizzazione della logistica; vi) garanzia di tracciabilità dei prodotti; vii) Riduzione degli sprechi alimentari.

Investimento 2.2: Parco Agrisolare

L'Italia è tra i paesi con il più alto consumo diretto di energia nella produzione alimentare dell'Unione Europea (terza dopo Francia e Germania). I costi energetici totali rappresentano oltre il 20% dei costi variabili per le aziende agricole, con percentuali più elevate per alcuni sottosettori produttivi. L'intervento proposto mira a raggiungere gli obiettivi di ammodernamento e utilizzo di tetti di edifici ad uso produttivo nei settori agricolo, zootecnico e agroindustriale per la produzione di energia rinnovabile, aumentando così la sostenibilità, la resilienza, la transizione verde e l'efficienza energetica del settore e contribuire al benessere degli animali.

In particolare, il progetto si pone l'obiettivo di incentivare l'installazione di pannelli ad energia solare su di una superficie complessiva senza consumo di suolo pari a 4,3 milioni di mq, con una potenza installata di circa 0,43GW, realizzando contestualmente una riqualificazione delle strutture produttive oggetto di intervento, con la rimozione dell'eternit/amianto sui tetti, ove presente, e/o il miglioramento della coibentazione e dell'areazione.

Investimento 2.3: Innovazione e meccanizzazione nel settore agricolo e alimentare

La strategia "Dal produttore al consumatore" sostiene espressamente che "gli agricoltori devono trasformare più rapidamente i loro metodi di produzione e utilizzare al meglio nuove tecnologie, in particolare attraverso la digitalizzazione, per ottenere migliori risultati ambientali, aumentare la resilienza climatica e ridurre e ottimizzare l'uso dei fattori produttivi".

Il progetto mira a sostenere attraverso contributi in conto capitale l'ammodernamento dei macchinari agricoli che permettano l'introduzione di tecniche di agricoltura di precisione (es. riduzione di utilizzo pesticidi del 25-40% a seconda dei casi applicativi) e l'utilizzo di tecnologie di agricoltura 4.0, nonché l'ammodernamento del parco automezzi al fine di ridurre le emissioni (-95% passando da Euro 1, circa 80% del parco attuale, a Euro 5).

Inoltre, in ottica di economia circolare, l'investimento include l'ammodernamento della lavorazione, stoccaggio e confezionamento di prodotti alimentari, con l'obiettivo di migliorare la sostenibilità del processo produttivo, ridurre/eliminare la generazione di rifiuti, favorire il riutilizzo a fini energetici. Tali obiettivi sono particolarmente rilevanti nel processo di trasformazione dell'olio d'oliva, settore strategico per l'industria agroalimentare italiana, che negli ultimi anni ha dovuto affrontare un calo significativo.

M2C1.3 Sviluppare progetti integrati

Investimento 3.1: Isole verdi

L'iniziativa proposta affronta le principali sfide della transizione ecologica in modo integrato, concentrandosi su aree specifiche caratterizzate da un elevato potenziale miglioramento in termini ambientali/energetici: le piccole Isole. La mancanza di connessione con la terra ferma, e la necessità di una maggiore efficienza energetica, oltre allo scarso approvvigionamento idrico e al complesso processo di gestione dei rifiuti, sono solo alcune delle sfide che le isole si trovano ad affrontare e che suggeriscono la necessità di un mix specifico di azioni per avvicinarsi a un modello di sviluppo sostenibile.

Gli investimenti saranno concentrati su 19 piccole isole, che faranno da "laboratorio" per lo sviluppo di modelli "100% green" e auto-sufficienti. Gli interventi, specifici per ciascuna isola, interesseranno la rete elettrica e le relative infrastrutture per garantire la continuità e la sicurezza delle forniture e facilitare l'integrazione di fonti rinnovabili, ma procederanno secondo una logica integrata di gestione efficiente delle risorse. Esempi sono l'ottimizzare della raccolta differenziata dei rifiuti, impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, dispositivi di accumulo, *smart grids*, sistemi innovativi di gestione e monitoraggio dei consumi, integrazione del sistema elettrico con il sistema idrico dell'isola, sistemi di desalinizzazione, costruzione o adeguamento di piste ciclabili e servizi/infrastrutture di mobilità sostenibile.

Investimento 3.2: Green communities

Il Progetto intende sostenere lo sviluppo sostenibile e resiliente dei territori rurali e di montagna che intendano sfruttare in modo equilibrato le risorse principali di cui dispongono tra cui, in primo luogo, acqua, boschi e paesaggio, avviando un nuovo rapporto sussidiario e di scambio con le comunità urbane e metropolitane. Ciò verrà realizzato favorendo la nascita e la crescita di comunità locali, anche tra loro coordinate e/o associate (le *Green communities*), attraverso il supporto all'elaborazione, il finanziamento e la realizzazione di piani di sviluppo sostenibili dal punto di vista energetico, ambientale, economico e sociale.

In particolare, l'ambito di tali piani includerà in modo integrato (per 30 *Green Communities* complessivamente): a) la gestione integrata e certificata del patrimonio agro-forestale; b) la gestione integrata e certificata delle risorse idriche; c) la produzione di energia da fonti rinnovabili locali, quali i microimpianti idroelettrici, le biomasse, il biogas, l'eolico, la cogenerazione e il biometano; d) lo sviluppo di un turismo sostenibile; e) la costruzione e gestione sostenibile del patrimonio edilizio e delle infrastrutture di una montagna moderna; f) l'ef-

ficienza energetica e l'integrazione intelligente degli impianti e delle reti; g) lo sviluppo sostenibile delle attività produttive (*zero waste production*); h) l'integrazione dei servizi di mobilità; i) lo sviluppo di un modello di azienda agricola sostenibile.

Investimento 3.3: Cultura e consapevolezza su temi e sfide ambientali

Cultura e consapevolezza dei temi e delle sfide ambientali, diffuse in modo ampio nella cittadinanza, in particolar modo nelle nuove generazioni, rappresentano un presupposto essenziale per affrontare con successo la transizione ecologica.

Tale investimento si propone di contribuire al raggiungimento di tre obiettivi prioritari: i) aumentare il livello di consapevolezza sugli scenari di cambiamento climatico e sulle relative conseguenze; ii) educare in merito alle opzioni a disposizione per l'adozione di stili di vita e consumi più sostenibili a livello di individui, famiglie e comunità; iii) promuovere l'adozione di comportamenti virtuosi, anche a livello di comunità (e.g. coinvolgendo insegnanti, famiglie, stakeholder locali).

Per fare questo si prevede di i) sviluppare contenuti *omni-channel* sulle tematiche di transizione ecologica (podcast, video per scuole, documentari, *long forms*); ii) prevedere una piattaforma aperta accessibile a tutti che contenga il materiale educativo più rilevante sulle tematiche ambientali; iii) coinvolgere *influencer* e leader di pensiero per massimizzare la diffusione dei messaggi più rilevanti su tutta la cittadinanza.

M2C2: Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile

Obiettivi generali

- Incremento della quota di energia prodotta da fonti rinnovabile (FER) nel sistema, in linea con gli obiettivi europei e nazionali di decarbonizzazione
- Potenziamento e digitalizzazione delle infrastrutture di rete per accogliere l'aumento di produzione da FER e aumentarne la resilienza a fenomeni climatici estremi
- Promozione della produzione, distribuzione e degli usi finali dell'idrogeno, in linea con le strategie comunitarie e nazionali
- Sviluppo di un trasporto locale più sostenibile, non solo ai fini della decarbonizzazione ma anche come leva di miglioramento complessivo della qualità della vita (riduzione inquinamento dell'aria e acustico, diminuzione congestioni e integrazione di nuovi servizi)
- Sviluppo di una leadership internazionale industriale e di ricerca e sviluppo nelle principali filiere della transizione

(...)

Con l'accordo di Parigi, i Paesi di tutto il mondo si sono impegnati a limitare il riscaldamento globale a 2°C, facendo il possibile per limitarlo a 1,5°C, rispetto ai livelli preindustriali. Per raggiungere questo obiettivo, l'Unione Eu-

ropea attraverso lo *European Green Deal* (COM/2019/640 final) ha definito nuovi obiettivi energetici e climatici estremamente ambiziosi che richiederanno la riduzione dei gas climalteranti (*Green House Gases*, GHG) al 55% nel 2030 e alla neutralità climatica nel 2050. La Comunicazione, come noto, è in via di traduzione legislativa nel pacchetto “*Fit for 55*” ed è stato anticipato dalla *Energy transition strategy*, con la quale le misure qui contenute sono coerenti.

L'Italia è stato uno dei Paesi pionieri e promotori delle politiche di decarbonizzazione, lanciando numerose misure che hanno stimolato investimenti importanti (si pensi alle politiche a favore dello sviluppo rinnovabili o dell'efficienza energetica). Il PNIEC⁷ in vigore, attualmente in fase di aggiornamento (e rafforzamento) per riflettere il nuovo livello di ambizione definito in ambito europeo, così come la Strategia di Lungo Termine già forniscono un importante inquadramento strategico per l'evoluzione del sistema, con il quale le misure di questa Componente sono in piena coerenza.

Nel periodo 1990-2019, le emissioni totali di gas serra in Italia si sono ridotte del 19% (*Total CO2 equivalent emissions without land use, land-use change and forestry*), passando da 519 Mt CO₂eq a 418 Mt CO₂eq. Di queste le emissioni del settore delle industrie energetiche rappresentano circa il 22%, quelle delle industrie manifatturiere il 12% con riferimento ai consumi energetici e il 18% con riferimento ai processi industriali, quelle dei trasporti il 25%, mentre quelle del civile (residenziale, servizi e consumi energetici agricoltura) rappresentano il 19% circa. Non vanno peraltro trascurate le emissioni prodotte dai rifiuti (4%) e quelle prodotte da coltivazioni ed allevamenti (7%), dal momento che queste ultime sono caratterizzati da riduzioni piuttosto contenute.

La suddetta riduzione rappresenta un risultato importante, ma ancora lontano dagli obiettivi 2030 e 2050 per raggiungere i nuovi target del PNIEC in corso di aggiornamento.

L'obiettivo di questa componente è di contribuire al raggiungimento degli obiettivi strategici di decarbonizzazione attraverso cinque linee di riforme e investimenti, concentrate nei primi tre settori.

La prima linea di investimento ha come obiettivo l'incremento della quota di energie rinnovabili. L'attuale target italiano per il 2030 è pari al 30% dei consumi finali, rispetto al 20% stimato preliminarmente per il 2020. Per raggiungere questo obiettivo l'Italia può fare leva sull'abbondanza di risorsa rinnovabile a disposizione e su tecnologie prevalentemente mature, e nell'ambito degli interventi di questa Componente del PNRR: i) sbloccando il potenziale di impianti *utility-scale*, in molti casi già competitivi in termini di costo rispetto alle fonti fossili ma che richiedono *in primis* riforme dei meccanismi autorizzativi e delle regole di mercato per raggiungere il pieno potenziale, e valorizzando lo sviluppo di opportunità agro-voltaiche; ii) accelerando lo sviluppo di comunità energetiche e sistemi distribuiti di piccola taglia, particolarmente rilevanti in un Paese che sconta molte limitazioni nella disponibilità e utilizzo di grandi terreni ai fini energetici; iii) incoraggiando lo sviluppo di soluzioni innovative, incluse soluzioni integrate e offshore; iv) rafforzando lo sviluppo del biometano.

Per abilitare e accogliere l'aumento di produzione da fonti rinnovabili, ma

⁷ Piano Nazionale Integrato Energia e Clima, dicembre 2019.

anche per aumentarne la resilienza a fenomeni climatici estremi sempre più frequenti, la seconda linea di intervento ha l'obiettivo di potenziare (aumento della capacità per 6GW, miglioramento della resilienza di 4.000 Km della rete elettrica) e digitalizzare le infrastrutture di rete.

Un ruolo rilevante all'interno della terza linea progettuale è riservato all'idrogeno. Nel luglio 2020 la Strategia europea sull'idrogeno⁸ ha previsto una forte crescita dell'idrogeno verde nel mix energetico, per far fronte alle esigenze di progressiva decarbonizzazione di settori con assenza di soluzioni alternative (o con soluzioni meno competitive). La strategia europea prevede un incremento del mix energetico fino al 13-14% entro il 2050, con un obiettivo di nuova capacità installata di elettrolizzatori per idrogeno verde pari a circa 40 GW a livello europeo. L'Italia, in linea con la strategia europea, intende perseguire questa opportunità e promuovere la produzione e l'utilizzo di idrogeno, in particolare in questa Componente: i) sviluppando progetti *flagship* per l'utilizzo di idrogeno nei settori industriali *hard-to-abate*, a partire dalla siderurgia; ii) favorendo la creazione di "*hydrogen valleys*", facendo leva in particolare su aree con siti industriali dismessi; iii) abilitando – tramite stazioni di ricarica – l'utilizzo dell'idrogeno nel trasporto pesante e in selezionate tratte ferroviarie non elettrificabili; iv) supportando la ricerca e sviluppo e completando tutte le riforme e regolamenti necessari a consentire l'utilizzo, il trasporto e la distribuzione di idrogeno.

Quarto obiettivo all'interno della componente è quello di sviluppare un trasporto locale più sostenibile, non solo ai fini della decarbonizzazione ma anche come leva di miglioramento complessivo della qualità della vita (riduzione inquinamento dell'aria e acustico, riduzione delle congestioni e integrazione di nuovi servizi): i) investendo in mobilità "*soft*", favorendo l'intermodalità e l'utilizzo di biciclette (realizzazione di percorsi ciclabili urbani per 570 Km e di percorsi ciclabili turistici per oltre 1.200 Km) e trasporto pubblico (costruzione di 240 Km di infrastrutture equipaggiate per trasporto di massa); ii) sviluppando un'adeguata rete infrastrutturale di ricarica elettrica pubblica (sviluppo di 7.500 punti di ricarica nelle superstrade e di circa 13.750 punti di ricarica in centri urbani); iii) accelerando la diffusione di trasporto pubblico locale 'verde', con un programma di grande rinnovamento del parco bus oramai obsoleto verso soluzioni a basse/ zero emissioni (es., rinnovo parco autobus composto da 5.540 mezzi e ritiro dei mezzi EURO 0, 1, 2 e parte degli EURO 3), e di treni verdi (es., acquisto di 53 treni elettrici).

Infine, gli investimenti contenuti nella quinta e ultima linea di questa componente intendono promuovere lo sviluppo in Italia di *supply chain* competitive nelle aree a maggior crescita che consentano di ridurre la dipendenza da importazioni di tecnologie ed anzi di farne motore di occupazione e crescita. In particolare: i) tecnologie per la generazione rinnovabile (e.g. moduli PV innovativi, aerogeneratori di nuova generazione e taglia medio-grande) e per l'accumulo elettrochimico; ii) tecnologie per la produzione di elettrolizzatori; iii) mezzi per la mobilità sostenibile (e.g. bus elettrici); iv) batterie per il settore dei trasporti.

⁸ Una strategia per l'idrogeno per un'Europa climaticamente neutra, luglio 2020.

M2C2.1 Incrementare la quota di energia prodotta da fonti di energia rinnovabile

Investimento 1.1: Sviluppo agro-voltaico

Il settore agricolo è responsabile del 10% delle emissioni di gas serra in Europa. Con questa iniziativa le tematiche di produzione agricola sostenibile e produzione energetica da fonti rinnovabili vengono affrontate in maniera coordinata con l'obiettivo di diffondere impianti agro-voltaici di medie e grandi dimensioni.

La misura di investimento nello specifico prevede: i) l'implementazione di sistemi ibridi agricoltura- produzione di energia che non compromettano l'utilizzo dei terreni dedicati all'agricoltura, ma contribuiscano alla sostenibilità ambientale ed economica delle aziende coinvolte, anche potenzialmente valorizzando i bacini idrici tramite soluzioni galleggianti; ii) il monitoraggio delle realizzazioni e della loro efficacia, con la raccolta dei dati sia sugli impianti fotovoltaici sia su produzione e attività agricola sottostante, al fine di valutare il microclima, il risparmio idrico, il recupero della fertilità del suolo, la resilienza ai cambiamenti climatici e la produttività agricola per i diversi tipi di colture.

L'investimento si pone il fine di rendere più competitivo il settore agricolo, riducendo i costi di approvvigionamento energetico (ad oggi stimati pari a oltre il 20% dei costi variabili delle aziende e con punte ancora più elevate per alcuni settori erbivori e granivori), e migliorando al contempo le prestazioni climatiche-ambientali.

L'obiettivo dell'investimento è installare a regime una capacità produttiva da impianti agro-voltaici di 1,04 GW, che produrrebbe circa 1.300 GWh annui, con riduzione delle emissioni di gas serra stimabile in circa 0,8 milioni di tonnellate di CO₂.

Investimento 1.2: Promozione rinnovabili per le comunità energetiche e l'autoconsumo

L'investimento si concentra sul sostegno alle comunità energetiche e alle strutture collettive di autoproduzione e consentirà di estendere la sperimentazione già avviata con l'anticipato recepimento della Direttiva RED II ad una dimensione più significativa e di focalizzarsi sulle aree in cui si prevede il maggior impatto socio-territoriale. L'investimento, infatti, individua Pubbliche Amministrazioni, famiglie e microimprese in Comuni con meno di 5.000 abitanti, sostenendo così l'economia dei piccoli Comuni, spesso a rischio di spopolamento, e rafforzando la coesione sociale.

In particolare, questo investimento mira a garantire le risorse necessarie per installare circa 2.000 MW di nuova capacità di generazione elettrica in configurazione distribuita da parte di comunità delle energie rinnovabili e autoconsumatori di energie rinnovabili che agiscono congiuntamente.

La realizzazione di questi interventi, ipotizzando che riguardino impianti fotovoltaici con una produzione annua di 1.250 kWh per kW, produrrebbe circa 2.500 GWh annui, contribuirà a una riduzione delle emissioni di gas serra stimata in circa 1,5 milioni di tonnellate di CO₂ all'anno. Per ottenere quote più elevate di autoconsumo energetico, queste configurazioni possono anche essere combinate con sistemi di accumulo di energia.

Investimento 1.3: Promozione impianti innovativi (incluso off-shore)

Il raggiungimento degli obiettivi in materia di energia rinnovabile al 2030 e al 2050 implica un grande investimento nella ricerca di soluzioni innovative di produzione di energia, in termini sia di tecnologie sia di assetti e configurazioni impiantistiche. È per questo cruciale incoraggiare gli investitori nazionali ed esteri a sviluppare progetti in Italia, rafforzando le *partnership* oggi esistenti e promuovendone di nuove, alla ricerca di soluzioni sempre più *smart* ed efficienti.

L'obiettivo del progetto è quello di sostenere la realizzazione di sistemi di generazione di energia rinnovabile *off-shore*, che combinino tecnologie ad alto potenziale di sviluppo con tecnologie più sperimentali (come i sistemi che sfruttano il moto ondoso), in assetti innovativi e integrati da sistemi di accumulo. L'intervento mira quindi a realizzare nei prossimi anni impianti con una capacità totale installata di 200 MW da FER. La realizzazione di questi interventi, per gli assetti ipotizzati in funzione delle diverse tecnologie impiegate, consentirebbe di produrre circa 490 GWh anno che contribuirebbero ad una riduzione di emissioni di gas climalteranti stimata intorno alle 286.000 tonnellate di CO₂.

Investimento 1.4: Sviluppo biometano

Lo sviluppo del biometano, ottenuto massimizzando il recupero energetico dei residui organici, è strategico per il potenziamento di un'economia circolare basata sul riutilizzo ed è un elemento rilevante per il raggiungimento dei target di decarbonizzazione europei. Se veicolato nella rete gas, il biometano può contribuire al raggiungimento dei target al 2030 con un risparmio complessivo di gas a effetto serra rispetto al ciclo vita del metano fossile tra l'80 e l'85%.

La linea di investimento si pone l'obiettivo di: i) riconvertire e migliorare l'efficienza degli impianti biogas agricoli esistenti verso la produzione totale o parziale di biometano da utilizzare sia nel settore del riscaldamento e raffrescamento industriale e residenziale sia nei settori terziario e dei trasporti; ii) supportare la realizzazione di nuovi impianti per la produzione di biometano (attraverso un contributo del 40% dell'investimento), sempre con le stesse destinazioni; iii) promuovere la diffusione di pratiche ecologiche nella fase di produzione del biogas (siti di lavorazione minima del suolo, sistemi innovativi a basse emissioni per la distribuzione del digestato) per ridurre l'uso di fertilizzanti sintetici e aumentare l'approvvigionamento di materia organica nei suoli, e creare poli consortili per il trattamento centralizzato di digestati ed effluenti con produzione di fertilizzanti di origine organica; iv) promuovere la sostituzione di veicoli meccanici obsoleti e a bassa efficienza con veicoli alimentati a metano/biometano; v) migliorare l'efficienza in termini di utilizzo di calore e riduzione delle emissioni di impianti agricoli di piccola scala esistenti per i quali non è possibile accedere alle misure di riconversione.

Attraverso questo intervento sarà possibile incrementare la potenza di biometano da riconversione da destinare al *greening* della rete gas pari a circa 2,3-2,5 miliardi di metri cubi.

Per rendere efficace l'implementazione di questi interventi nei tempi pre-

visti, e più in generale per abilitare lo sviluppo di impianti rinnovabili in linea con i target nazionali, saranno introdotte due riforme fondamentali:

Riforma 1.1: Semplificazione delle procedure di autorizzazione per gli impianti rinnovabili onshore e offshore, nuovo quadro giuridico per sostenere la produzione da fonti rinnovabili e proroga dei tempi e dell'ammissibilità degli attuali regimi di sostegno

La riforma si pone i seguenti obiettivi: i) omogeneizzazione delle procedure autorizzative su tutto il territorio nazionale; ii) semplificazione delle procedure per la realizzazione di impianti di generazione di energia rinnovabile *off-shore*; iii) semplificazione delle procedure di impatto ambientale; iv) condivisione a livello regionale di un piano di identificazione e sviluppo di aree adatte a fonti rinnovabili; v) potenziamento di investimenti privati; vi) incentivazione dello sviluppo di meccanismi di accumulo di energia; vii) incentivazione di investimenti pubblico-privati nel settore.

La riforma prevede le seguenti azioni normative: i) la creazione di un quadro normativo semplificato e accessibile per gli impianti FER, in continuità con quanto previsto dal Decreto Semplificazioni; ii) l'emanazione di una disciplina, condivisa con le Regioni e le altre Amministrazioni dello Stato interessate, volta a definire i criteri per l'individuazione delle aree e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti di energie rinnovabili di potenza complessiva almeno pari a quello individuato dal PNIEC, per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili; iii) il completamento del meccanismo di sostegno FER anche per tecnologie non mature e l'estensione del periodo di svolgimento dell'asta (anche per tenere conto del rallentamento causato dal periodo di emergenza sanitaria), mantenendo i principi dell'accesso competitivo; iv) agevolazione normative per gli investimenti nei sistemi di stoccaggio, come nel decreto legislativo di recepimento della direttiva (UE) 2019/944 recante regole comuni per il mercato interno dell'energia elettrica.

Riforma 1.2: Nuova normativa per la promozione della produzione e del consumo di gas rinnovabile

La riforma intende promuovere, in coordinamento con gli strumenti esistenti per lo sviluppo del biometano nel settore dei trasporti, la produzione e l'utilizzo del biometano anche in altri settori, e nello specifico amplia la possibilità di riconversione degli impianti esistenti nel settore agricolo.

La riforma si compone di un decreto legislativo attuativo della RED II (o una diversa normativa primaria) che istituirà un meccanismo atto a promuovere la produzione e il consumo di gas rinnovabile in Italia (esclusi gli usi termoelettrici). Successivamente, tramite decreto emesso dal MiTE saranno stabilite condizioni, criteri e modi di attuazione del sistema di promozione della produzione e del consumo di biometano nei settori industriale, terziario e residenziale. La legislazione primaria sarà emanata entro la metà del 2021, seguita dal decreto attuativo entro fine anno. Nel 2022 inizieranno le riconversioni che entreranno gradualmente in funzione.

(...)

M2C3: Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici*Obiettivi generali*

- Aumento dell'efficiamento energetico del parco immobiliare pubblico e privato
- Stimolo agli investimenti locali, creazione di posti di lavoro, promozione della resilienza sociale ed integrazione delle energie rinnovabili

(...)

M2C4: Tutela del territorio e della risorsa idrica*Obiettivi generali*

- Rafforzamento della capacità previsionale degli effetti del cambiamento climatico tramite sistemi avanzati ed integrati di monitoraggio e analisi
- Prevenzione e contrasto delle conseguenze del cambiamento climatico sui fenomeni di dissesto idrogeologico e sulla vulnerabilità del territorio
- Salvaguardia della qualità dell'aria e della biodiversità del territorio attraverso la tutela delle aree verdi, del suolo e delle aree marine
- Garanzia della sicurezza dell'approvvigionamento e gestione sostenibile ed efficiente delle risorse idriche lungo l'intero ciclo

(...)

L'Italia è caratterizzata da un ecosistema naturale, agricolo e biologico unico. Un territorio di valore inestimabile che rappresenta un elemento centrale dell'identità, della cultura e della storia nazionale, motore dello sviluppo economico presente e futuro.

La sicurezza di questo territorio, intesa come la mitigazione dei rischi idrogeologici, la salvaguardia delle aree verdi e della biodiversità, l'eliminazione dell'inquinamento delle acque e del terreno, e la disponibilità di risorse idriche sono aspetti fondamentali per assicurare la salute dei cittadini e, sotto il profilo economico, per attrarre investimenti. Sulla base di queste premesse la Componente 4 pone in campo azioni per rendere il Paese più resiliente agli inevitabili cambiamenti climatici, proteggendo la natura e le biodiversità.

Per il raggiungimento di questi obiettivi, sarà fondamentale in primo luogo dotare il Paese di un sistema avanzato ed integrato di monitoraggio e previsione, facendo leva sulle soluzioni più avanzate di sensoristica, dati (inclusi quelli satellitari) e di elaborazione analitica, per identificare tempestivamente i possibili rischi, i relativi impatti sui sistemi (naturali e di infrastrutture), e definire conseguentemente le risposte ottimali.

Gli investimenti contenuti in questa componente consentiranno quindi di mitigare e gestire meglio il rischio idrogeologico del nostro Paese, che negli ultimi anni è aumentato e ha reso sempre più importante la necessità di operare sinergicamente sia sul tema della pianificazione e prevenzione che sul versante della gestione delle emergenze. Gli investimenti infrastrutturali (e non)

descritti nel PNRR potranno quindi essere attuati con maggiore precisione ed efficacia.

Menzione a parte merita la salvaguardia delle aree verdi e della biodiversità, ad oggi una priorità assoluta per l'Unione Europea che con la "Strategia per la biodiversità entro il 2030"⁹ si pone l'ambizioso obiettivo di redigere un piano di ripristino della natura per migliorare lo stato di salute delle zone protette esistenti e nuove e riportare una natura variegata e resiliente in tutti i paesaggi e gli ecosistemi. Con gli interventi del PNRR si agirà a 360 gradi su foreste, suolo, mare e aria per migliorare la qualità della vita e il benessere dei cittadini attraverso la tutela delle aree esistenti e la creazione di nuove.

Infine, gli investimenti contenuti in questa componente mirano a garantire la sicurezza, l'approvvigionamento e la gestione sostenibile delle risorse idriche lungo l'intero ciclo, andando ad agire attraverso una manutenzione straordinaria sugli invasi e completando i grandi schemi idrici ancora incompiuti, migliorando lo stato di qualità ecologica e chimica dell'acqua, la gestione a livello di bacino e l'allocazione efficiente della risorsa idrica tra i vari usi/settori (urbano, agricoltura, idroelettrico, industriale). Per il raggiungimento degli obiettivi citati è indispensabile accompagnare i progetti di investimento con un'azione di riforma che rafforzi e affianchi la *governance* del servizio idrico integrato, affidando il servizio a gestori efficienti nelle aree del paese in cui questo non è ancora avvenuto e, ove necessario, affiancando gli enti interessati con adeguate capacità industriali per la messa a terra degli interventi programmati.

M2C4.1 Rafforzare la capacità previsionale degli effetti del cambiamento climatico

Investimento 1.1: Realizzazione di un sistema avanzato ed integrato di monitoraggio e previsione

L'investimento è orientato a sviluppare un sistema di monitoraggio che consenta di individuare e prevedere i rischi sul territorio, come conseguenza dei cambiamenti climatici e di inadeguata pianificazione territoriale. L'utilizzo di tecnologie avanzate consentirà il controllo da remoto di ampie fasce territoriali, con conseguente ottimizzazione dell'allocazione di risorse. I dati di monitoraggio costituiranno la base per lo sviluppo di piani di prevenzione dei rischi, anche per le infrastrutture esistenti, e di adattamento ai cambiamenti climatici. Lo strumento consentirà anche di contrastare fenomeni di smaltimento illecito di rifiuti e di identificare gli accumuli, individuandone le caratteristiche, per i conseguenti interventi di rimozione.

Gli elementi costitutivi del sistema sono: 1) la raccolta e omogeneizzazione di dati territoriali sfruttando sistemi di osservazione satellitare, droni, sensoristica da remoto e integrazione di sistemi informativi esistenti; 2) reti di telecomunicazione a funzionamento continuo con i più avanzati requisiti di sicurezza a garanzia della protezione delle informazioni; 3) sale di controllo centrali e regionali, che consentiranno agli operatori di accedere alle informazioni raccolte dal campo; 4) sistemi e servizi di *cyber security*, per la protezione da attacchi informatici.

⁹ EU Biodiversity Strategy for 2030 – Bringing nature back into our lives (Maggio 2020).

M2C4.2 Prevenire e contrastare gli effetti del cambiamento climatico sui fenomeni di dissesto idrogeologico e sulla vulnerabilità del territorio

Investimento 2.1: Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico

Le minacce dovute al dissesto idrogeologico in Italia, aggravate dagli effetti dei cambiamenti climatici, compromettono la sicurezza della vita umana, la tutela delle attività produttive, degli ecosistemi e della biodiversità, dei beni ambientali e archeologici, l'agricoltura e il turismo. Per ridurre gli interventi di emergenza, sempre più necessari a causa delle frequenti calamità, è necessario intervenire in modo preventivo attraverso un ampio e capillare programma di interventi strutturali e non strutturali. Ad interventi strutturali volti a mettere in sicurezza da frane o ridurre il rischio di allagamento, si affiancano misure non strutturali previste dai piani di gestione del rischio idrico e di alluvione, focalizzati sul mantenimento del territorio, sulla riqualificazione, sul monitoraggio e sulla prevenzione. L'obiettivo è portare in sicurezza 1,5 milioni di persone oggi a rischio. Nelle aree colpite da calamità saranno effettuati interventi di ripristino di strutture e infrastrutture pubbliche danneggiate, nonché interventi di riduzione del rischio residuo, finalizzato alla tutela dell'incolumità pubblica e privata, in linea con la programmazione e gli strumenti di pianificazione esistenti.

Investimento 2.2: Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni

L'investimento aumenterà la resilienza del territorio attraverso un insieme eterogeneo di interventi (di portata piccola e media) da effettuare nelle aree urbane. I lavori riguarderanno la messa in sicurezza del territorio, la sicurezza e l'adeguamento degli edifici, l'efficienza energetica e i sistemi di illuminazione pubblica.

Riforma 2.1: Semplificazione e accelerazione delle procedure per l'attuazione degli interventi contro il dissesto idrogeologico

Nella sua indagine relativa al fondo di programmazione 2016-2018, la Corte dei conti ha evidenziato: i) l'assenza di un'efficace politica nazionale, di natura preventiva e non urgente, per il contrasto al dissesto idrogeologico; ii) la difficoltà degli organi amministrativi nell'inserire la tutela del territorio nelle proprie funzioni ordinarie; iii) la debolezza dei soggetti attuatori e dei Commissari/Presidenti Straordinari della Regione, che non hanno strutture tecniche dedicate. La Corte dei conti ha inoltre sottolineato le difficoltà procedurali, l'assenza di controlli adeguati e di un sistema unitario di banche dati.

Lo scopo di questa riforma è superare le criticità di natura procedurale, legate alla debolezza e all'assenza di un efficace sistema di governance nelle azioni di contrasto al dissesto idrogeologico. Si prevedono: i) la semplificazione e l'accelerazione delle procedure per l'attuazione e finanziamento degli interventi, a partire dalla revisione del DPCM 28 maggio 2015 (recante i criteri e le modalità per stabilire le priorità di attribuzione delle risorse agli interventi) e del relativo "sistema ReNDiS"; ii) il rafforzamento delle strutture tecniche di supporto dei commissari straordinari; iii) il rafforzamento delle capacità operative delle Autorità di bacino distrettuale e delle Province (presso le quali isti-

tuire un Ufficio specializzato di cui anche i Commissari possano avvalersi); iv) la sistematizzazione dei flussi informativi e l'interoperabilità dei diversi sistemi informatici. La conclusione del processo di revisione normativa, in continuità con azioni avviate già nel 2020, è prevista per la metà del 2022.

M2C4.3 Salvaguardare la qualità dell'aria e la biodiversità del territorio attraverso la tutela delle aree verdi, del suolo e delle aree marine

Investimento 3.1: Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano

In linea con le strategie nazionali e comunitarie, questa linea di intervento prevede una serie di azioni su larga scala per migliorare la qualità della vita e il benessere dei cittadini attraverso la tutela delle aree verdi esistenti e la creazione di nuove, anche al fine di preservare e valorizzare la biodiversità e i processi ecologici legati alla piena funzionalità degli ecosistemi.

Si prevedono una serie di azioni rivolte principalmente alle 14 città metropolitane, ormai sempre più esposte a problemi legati all'inquinamento atmosferico, all'impatto dei cambiamenti climatici e alla perdita di biodiversità, con evidenti effetti negativi sul benessere e sulla salute dei cittadini. La misura include lo sviluppo di boschi urbani e periurbani, piantando almeno 6,6 milioni di alberi (per 6.600 ettari di foreste urbane).

Investimento 3.2: Digitalizzazione dei parchi nazionali

Con le misure qui proposte ci si prefigge di intervenire, in linea con le sfide europee¹⁰, nelle dinamiche che governano la gestione di tutti i 24 parchi nazionali e le 31 aree marine protette, attraverso l'implementazione di procedure standardizzate e digitalizzate su tre ambiti strategici ai fini della modernizzazione, dell'efficienza e dell'efficacia d'azione delle aree protette: conservazione della natura, servizi ai visitatori, semplificazione amministrativa. In particolare:

- Conservazione della natura – monitoraggio delle pressioni e minacce su specie e habitat e cambiamento climatico. Il progetto mira ad approfondire la conoscenza sulla coerenza, le caratteristiche e lo stato di conservazione degli habitat e delle specie. Attraverso tale intervento sarà inoltre possibile sviluppare un'azione di monitoraggio e valutazione permanente, riuscendo a promuovere la sostenibilità nell'uso delle risorse naturali e introdurre l'applicazione dell'approccio ecosistemico e del principio di precauzione nella loro gestione, oltre che attuare politiche volte a garantire il soddisfacente stato di conservazione degli habitat e delle specie autoctone, anche attraverso l'attuazione di azioni pilota di protezione e ripristino
- Servizi digitali ai visitatori dei parchi nazionali e delle aree marine protette. Il progetto mira a creare le condizioni per un'economia basata sul capitale naturale attraverso servizi e attività incentrate sulle risorse locali (natura, enogastronomia, artigianato, arte, cultura, ecc.) e al contempo promuovere educazione, formazione, informazione e sensibilizzazione sui temi del turismo sostenibile e del consumo critico di risorse. Per raggiungere questi obiettivi è prevista la realizzazione di piattaforme e servizi dedicati ai visitatori

¹⁰ Agenda 2030, Accordo di Parigi, Strategia per la biodiversità.

- Semplificazione amministrativa – Digitalizzazione e semplificazione delle procedure per i servizi forniti da Parchi e Aree Marine Protette. Strettamente connesso all'intervento precedente, il progetto è orientato a semplificare le procedure per i cittadini nei comuni delle aree protette e garantire chiarezza dei termini e certezza dei tempi di risposta alle richieste

Investimento 3.3: Rinaturazione dell'area Po

Il Po è una delle sei aree vaste prioritarie per la connessione ecologica e l'adattamento ai cambiamenti climatici dove avviare un'azione diffusa di ripristino ambientale in Italia e rappresenta un primo stralcio per la più vasta e importante azione di *restoration ecology* e adattamento nel nostro Paese. L'eccessiva "canalizzazione" dell'alveo, l'inquinamento delle acque, il consumo di suolo, le escavazioni nel letto del fiume fino agli anni '70, hanno compromesso parte delle sue caratteristiche e aumentato il rischio idrogeologico e la frammentazione degli habitat naturali. È quindi indispensabile avviare una diffusa azione di rinaturalizzazione lungo tutta l'area per riattivare i processi naturali e favorire il recupero della biodiversità.

Il progetto consiste nella riqualificazione del corso del Po con l'obiettivo di bilanciare i processi morfologici attivi, per garantire la rinaturazione del fiume e contribuire al raggiungimento degli obiettivi delle Direttive quadro Acque (2000/60/CE) e Alluvioni (2007/60/CE). La proposta si propone di contribuire al recupero del corridoio ecologico rappresentato dall'alveo del fiume e dalle sue fasce riparie, costituito da una notevole diversità di ambienti (es. sponde, isole, banchi di sabbia, ecc.) che devono essere protetti e ripristinati (riqualificazione di più di 1.500 ettari e riattivazione e riapertura di 51 milioni di metri cubi di lanche e rami abbandonati).

Investimento 3.4: Bonifica dei siti orfani

L'inquinamento industriale ha lasciato in eredità molti siti orfani che rappresentano un rischio significativo per la salute, con severe implicazioni sulla qualità della vita delle popolazioni interessate. Queste aree, se riqualificate, possono rappresentare una risorsa per lo sviluppo economico, in quanto siti alternativi rispetto alle zone verdi, il cui utilizzo consentirebbe di preservare capitale naturale e ridurre gli impatti sulla biodiversità.

L'obiettivo di questo intervento è dare al terreno un secondo uso, favorendo il suo reinserimento nel mercato immobiliare, riducendo l'impatto ambientale e promuovendo l'economia circolare. Il progetto, in linea con l'investimento 1.1, utilizzerà le migliori tecnologie innovative di indagine disponibili per identificare le reali necessità di bonifica e consentire lo sviluppo delle aree.

Investimento 3.5: Ripristino e tutela dei fondali e degli habitat marini

Ad oggi, il 19,1% delle acque nazionali sono sottoposte a misure di conservazione, tuttavia questa percentuale deve aumentare significativamente per raggiungere l'obiettivo dell'Unione Europea di protezione della biodiversità al 2030. Questi obiettivi impongono una serie di azioni che richiedono una conoscenza approfondita della localizzazione, dell'estensione e dello stato degli habitat costieri, per la loro protezione e ripristino.

Il piano sviluppato prevede interventi su larga scala per il ripristino e la

protezione dei fondali e degli habitat marini nelle acque italiane, finalizzati a invertire la tendenza al degrado degli ecosistemi mediterranei potenziandone la resilienza ai cambiamenti climatici e favorendo così il mantenimento e la sostenibilità di attività fondamentali non solo per le aree costiere, ma anche per le filiere produttive essenziali del Paese (pesca, turismo, alimentazione, crescita blu).

Un'adeguata mappatura degli habitat dei fondali marini e il monitoraggio ambientale sono un prerequisito per definire misure di protezione efficaci. A tal fine, si intende rafforzare il sistema nazionale di ricerca e osservazione degli ecosistemi marini e costieri, anche aumentando la disponibilità di navi da ricerca aggiornate (attualmente carenti). Obiettivo è avere il 90% dei sistemi marini e costieri mappati e monitorati, e il 20% restaurati.

Riforma 3.1: Adozione di programmi nazionali di controllo dell'inquinamento atmosferico

La riforma mira ad allineare la legislazione nazionale e regionale, e ad introdurre le relative misure di accompagnamento per la riduzione delle emissioni degli inquinanti atmosferici (in conformità con gli obiettivi fissati dalla Direttiva 2016/2284 sui limiti nazionali di emissione) e di gas clima alteranti.

M2C4.4 Garantire la gestione sostenibile delle risorse idriche lungo l'intero ciclo e il miglioramento della qualità ambientale delle acque interne e marittime

Investimento 4.1: Investimenti in infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico

Le sempre più frequenti crisi idriche, dovute ai cambiamenti climatici in atto, comportano la necessità di rendere più efficienti e resilienti le infrastrutture idriche primarie per usi civili, agricoli, industriali e ambientali, in modo da garantire la sicurezza dell'approvvigionamento idrico in tutti i settori e superare la "politica di emergenza".

L'investimento mira a garantire: i) la sicurezza dell'approvvigionamento idrico di importanti aree urbane e delle grandi aree irrigue; ii) l'adeguamento e mantenimento della sicurezza delle opere strutturali; e iii) una maggiore resilienza delle infrastrutture, anche in un'ottica di adattamento ai cambiamenti climatici in atto. Per il raggiungimento degli obiettivi indicati vengono finanziati investimenti in 75 progetti di manutenzione straordinaria e nel potenziamento e completamento delle infrastrutture di derivazione, stoccaggio e fornitura primaria. Gli interventi copriranno l'intero territorio nazionale, con finalità differenti a seconda dell'area geografica, con in particolare il completamento di grandi impianti incompiuti principalmente nel mezzogiorno.

Investimento 4.2: Riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione dell'acqua, compresa la digitalizzazione e il monitoraggio delle reti

La situazione italiana è caratterizzata da una gestione frammentata e inefficiente delle risorse idriche, e da scarsa efficacia e capacità industriale dei soggetti attuatori nel settore idrico soprattutto nel Mezzogiorno. Questo quadro determina un elevato livello di dispersione delle risorse idriche: nella distribuzione per usi civili, la dispersione media è del 41% (51% al Sud). La ripresa de-

gli investimenti nel settore idrico appare ancora insufficiente rispetto alle attuali esigenze di ammodernamento e sviluppo delle infrastrutture idriche italiane (il 35% delle condutture ha un'età compresa tra 31 e 50 anni).

Il progetto è rivolto prioritariamente a una riduzione delle perdite nelle reti per l'acqua potabile (-15% target su 15k di reti idriche), anche attraverso la digitalizzazione delle reti, da trasformare in una "rete intelligente", per favorire una gestione ottimale delle risorse idriche, ridurre gli sprechi e limitare le inefficienze. Per raggiungere questi obiettivi, è fondamentale poter disporre di sistemi di controllo avanzati che consentano il monitoraggio non solo dei nodi principali, ma anche dei punti sensibili della rete, attraverso la misura e l'acquisizione di portate, pressioni di esercizio e parametri di qualità dell'acqua.

Il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (Mipaaf) effettuerà la ricognizione degli interventi finanziabili nell'ambito del PNRR utilizzando la Banca Dati Nazionale degli investimenti per l'Irrigazione e l'Ambiente (DANIA), che consentirà di selezionare i vari interventi in base a criteri oggettivi, quali l'entità del risparmio idrico assicurato, l'impegno all'installazione dei contatori per la misurazione dei volumi utilizzati, la rilevanza strategica di ciascun investimento rispetto alle indicazioni programmatiche delle Autorità locali, il livello di esecutività di ciascun intervento. In tale contesto, presupposto per il finanziamento sarà il rispetto da parte dei soggetti beneficiari degli impegni previsti dalle Linee guida nazionali sulla quantificazione dei volumi irrigui da parte delle Regioni (Decreto Mipaaf 31/07/2015), relative alle modalità di quantificazione e misura dei volumi irrigui, nonché l'utilizzo del Webgis SIGRIAN (Sistema Informativo Nazionale per la Gestione delle Risorse Idriche in Agricoltura), che rappresenta la banca dati nazionale di riferimento per il monitoraggio dei volumi irrigui, a cui accedono tutte le Amministrazioni che hanno competenza nella programmazione e gestione dell'acqua per l'agricoltura. Il rispetto di tali obblighi, che rappresentano un prerequisito per l'accesso ai finanziamenti pubblici nel settore delle infrastrutture irrigue, è verificato dalle Regioni e Province autonome proprio tramite il SIGRIAN e quindi registrato in DANIA in un campo dedicato ("Compliance by SIGRIAN").

Investimento 4.3: Investimenti nella resilienza dell'agrosistema irriguo per una migliore gestione delle risorse idriche

Le continue crisi idriche, dovute alla scarsità e alla diversa distribuzione delle risorse, hanno importanti effetti sulla produzione agricola, in particolare dove l'irrigazione costante è una pratica necessaria e una condizione essenziale per un'agricoltura competitiva. Per aumentare la capacità di affrontare le situazioni di emergenza, è essenziale aumentare l'efficienza nell'irrigazione.

Gli investimenti infrastrutturali sulle reti e sui sistemi irrigui proposti consentiranno una maggiore e più costante disponibilità di acqua per l'irrigazione, aumentando la resilienza dell'agroecosistema agli eventi di siccità e ai cambiamenti climatici. Al fine di migliorare l'efficienza oltre che la resilienza, verranno inoltre finanziati l'installazione di contatori e sistemi di controllo a distanza per la misurazione e il monitoraggio degli usi, sia sulle reti collettive sia per gli usi privati, e si considereranno soluzioni rinnovabili galleggianti per bacini. Obiettivo è avere il 12% delle aree agricole con sistemi irrigui resi più efficienti (vs. 8% ad oggi).

Investimento 4.4: Investimenti in fognatura e depurazione

La rete fognaria e depurazione italiana, obsoleta e non sempre presente, risulta spesso non in linea con le Direttive europee, soprattutto nel Mezzogiorno dove l'UE ha avviato nei confronti dell'Italia 4 procedure di infrazione. Perciò, dal 2016 è stato nominato il Commissario Unico per accelerare la realizzazione dei lavori di ammodernamento.

Gli investimenti previsti in questa linea di intervento mirano a rendere più efficace la depurazione delle acque reflue scaricate nelle acque marine e interne, anche attraverso l'innovazione tecnologica, al fine di azzerare il numero di abitanti (ad oggi più di 3,5 milioni) in zone non conformi. Dove possibile, gli impianti di depurazione saranno trasformati in "fabbriche verdi", per consentire il recupero di energia e fanghi, e il riutilizzo delle acque reflue depurate per scopi irrigui e industriali.

Per rendere efficace l'implementazione di questi interventi nei tempi previsti, saranno definite tre riforme chiave che li accompagnano.

Riforma 4.1: Semplificazione normativa e rafforzamento della governance per la realizzazione degli investimenti nelle infrastrutture di approvvigionamento idrico

La riforma è rivolta alla semplificazione e più efficace attuazione della normativa relativa al Piano Nazionale per gli interventi nel settore idrico. Inoltre, intende fornire misure di sostegno e di accompagnamento per gli organismi esecutivi che non sono in grado di effettuare investimenti relativi agli appalti primari entro i tempi previsti.

In particolare, si intende agire sulla normativa che regola il Piano Nazionale per gli interventi nel settore idrico (Legge 205/2017, articolo 1, comma 516 e seguenti), facendo del Piano Nazionale lo strumento centrale di finanziamento pubblico per gli investimenti nel settore idrico unificando le risorse economiche relative alle infrastrutture di approvvigionamento idrico previste dal Piano e semplificando le procedure, sia per quello che riguarda la formazione e aggiornamento del piano, sia per ciò che concerne la rendicontazione e monitoraggio degli investimenti finanziati.

Riforma 4.2: Misure per garantire la piena capacità gestionale per i servizi idrici integrati

Nel Mezzogiorno l'insufficiente presenza di gestori industriali e l'ampia quota di gestione in economia traccia un quadro del comparto idrico molto frammentato e complesso: i gestori sono 1.069, di cui 995 Comuni che gestiscono il servizio in economia (in particolare, 381 in Calabria, 233 in Sicilia, 178 in Campania, 134 in Molise). Precedenti esperienze dimostrano che nel Mezzogiorno l'evoluzione autoctona del sistema non è percorribile senza un intervento centrale finalizzato alla sua risoluzione. La riforma è quindi rivolta a rafforzare il processo di industrializzazione del settore (favorendo la costituzione di operatori integrati, pubblici o privati, con l'obiettivo di realizzare economie di scala e garantire una gestione efficiente degli investimenti e delle operazioni) e ridurre il divario esistente (water service divide) tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno.

(...)

MISSIONE 3: INFRASTRUTTURE PER UNA MOBILITÀ SOSTENIBILE

M3C1: Investimenti sulla rete ferroviaria

M3C2: Intermodalità e logistica integrata

(...)

MISSIONE 4: ISTRUZIONE E RICERCA

M4C1: Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università

M4C2: Dalla ricerca all'impresa

(...)

MISSIONE 5: INCLUSIONE E COESIONE

M5C1: Politiche per il lavoro

M5C2: Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore

M5C3: Interventi speciali per la coesione territoriale

(...)

MISSIONE 6: SALUTE

M6C1: Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale

M6C2: Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario nazionale

(...)

PARTE 3: ATTUAZIONE E MONITORAGGIO**3. ATTUAZIONE E MONITORAGGIO****Coerenza con altre iniziative e complementarità dei finanziamenti**

Il Piano agisce in un orizzonte temporale che si conclude nel 2026. Tuttavia, si iscrive nella strategia di sviluppo più ampia che si compone di un insieme integrato di fonti di finanziamento e strumenti di *policy*, in coerenza con le indicazioni dell'Unione europea.

Questa strategia coinvolge le risorse *Next Generation EU*; i finanziamenti della politica di coesione europea per il periodo 2021-2027; risorse ordinarie del bilancio dello Stato; e apposite risorse aggiuntive specificamente dedicate

a finanziare interventi complementari al PNRR, che integrano e completano la strategia definita con il Piano.

Con riferimento alle risorse nazionali aggiuntive al PNRR, l'Italia ha deciso di costituire un apposito Fondo di bilancio, con una dotazione complessiva di circa 31 miliardi di euro, destinato a finanziare specifiche azioni che integrano e completano il Piano. Attraverso il Fondo Nazionale aggiuntivo, lo Stato integra il plafond di risorse disponibili per perseguire le priorità e gli obiettivi del PNRR, e tiene conto delle recenti risoluzioni parlamentari.

L'obiettivo dell'integrazione tra il PNRR e il Fondo Nazionale aggiuntivo si realizza anche con la messa in opera di strumenti attuativi comuni.

Attuazione del PNRR

Sul piano generale, la fase di attuazione del PNRR si articola in modo da assicurare:

- La realizzazione di specifici interventi e delle necessarie riforme, cui provvedono, nelle rispettive competenze, le singole Amministrazioni centrali interessate (Ministeri), nonché le regioni e gli enti locali
- Il coordinamento centralizzato per il monitoraggio e il controllo sull'attuazione del Piano. A tal fine sarà istituito, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, un'apposita struttura, che costituisce il punto di contatto con la Commissione europea per il PNRR
- L'istituzione della Cabina di Regia per il PNRR, con il compito di garantire il monitoraggio dell'avanzamento del presente Piano, il rafforzamento della cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale, e di proporre l'attivazione di poteri sostitutivi e le modifiche normative necessarie per l'implementazione delle misure del PNRR

Realizzazione degli interventi

Per quanto riguarda l'attuazione dei singoli interventi, vi provvedono le Amministrazioni centrali, le Regioni e gli enti locali, sulla base delle competenze istituzionali, tenuto conto del settore di riferimento e della natura dell'intervento. L'attuazione degli interventi avviene con le strutture e le procedure già esistenti, ferme restando le misure di semplificazione e rafforzamento organizzativo che saranno introdotte.

Ciascuna Amministrazione responsabile dell'attuazione degli interventi effettua i controlli sulla regolarità delle procedure e delle spese e adotta tutte le misure necessarie a prevenire, correggere e sanzionare le irregolarità e gli indebiti utilizzi delle risorse. Le stesse adottano tutte le iniziative necessarie a prevenire le frodi, i conflitti di interesse ed evitare il rischio di doppio finanziamento pubblico degli interventi. Esse sono inoltre responsabili dell'avvio delle procedure di recupero e restituzione delle risorse indebitamente utilizzate, ovvero oggetto di frode o doppio finanziamento pubblico.

Gli atti, i contratti ed i provvedimenti di spesa adottati dalle Amministrazioni responsabili dell'attuazione degli interventi sono sottoposti ai controlli di legalità e ai controlli amministrativo-contabili previsti dalla legislazione nazionale applicabile.

Le Amministrazioni assicurano la completa tracciabilità delle operazioni e

la tenuta di una contabilità separata per l'utilizzo delle risorse del PNRR. Conservano tutti gli atti e la relativa documentazione giustificativa su supporti informatici adeguati e li rendono disponibili per le attività di controllo e di audit.

A tale fine, presso ciascuna Amministrazione centrale responsabile di una Missione o di una Componente del Piano viene individuata una struttura di coordinamento con la funzione di monitorare e verificare l'attuazione degli interventi che fanno parte della Missione/Componente. Tale struttura provvede anche a rendicontare le spese e l'avanzamento di Target e di Milestone al Ministero dell'economia e delle finanze. Le amministrazioni centrali svolgono una supervisione generale sull'effettiva attuazione dell'investimento/riforma di riferimento e rendicontano le relative spese nonché i target e milestone conseguiti.

Per assicurare l'efficace attuazione del PNRR, le Amministrazioni centrali, le Regioni e gli enti locali possono beneficiare di azioni di rafforzamento della capacità amministrativa attraverso due modalità principali:

- Assunzione di personale esperto a tempo determinato specificamente destinato alle strutture preposte all'attuazione delle iniziative del PNRR, dalla progettazione alla concreta realizzazione
- Sostegno da parte di esperti esterni appositamente selezionati, al fine di assicurare la corretta ed efficace realizzazione dei progetti ed il raggiungimento dei risultati prefissati

La selezione del personale a tempo determinato è facilitata attraverso l'attuazione dell'investimento 2.1 "Accesso" della Missione 1 del PNRR, che consente alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della Funzione pubblica di reclutare profili tecnici e profili ad alta specializzazione con contratti temporanei per dare impulso all'implementazione dei progetti del PNRR.

La semplificazione delle norme sul reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni e la velocizzazione delle relative procedure rappresenta, quindi, una delle modalità attraverso cui si assicura il miglioramento della capacità amministrativa e tecnica delle strutture responsabili dell'attuazione degli interventi. Tale semplificazione è adottata con decreto-legge da approvarsi immediatamente dopo la presentazione del Piano alla Commissione europea.

Inoltre, le Amministrazioni possono ricorrere al supporto tecnico-operativo di task-force attivate attraverso società pubbliche che istituzionalmente affiancano le PA nelle attività di definizione e attuazione delle politiche di investimento pubblico per lo sviluppo.

Infine, un'ulteriore spinta per l'accelerazione dell'attuazione del PNRR viene assicurata attraverso le diverse norme di semplificazione che vengono adottate dal Parlamento, come analiticamente descritte nella Parte 2.

Coordinamento centrale PNRR

Come in precedenza indicato, al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato è attribuito il ruolo di coordinamento centralizzato per l'attuazione del PNRR e di punto di contatto unico della Commissione europea.

In particolare, il Ministero dell'economia gestisce il sistema di monitoraggio sull'attuazione del PNRR (cfr. paragrafo 3.3), rilevando i dati di attuazione finanziaria e l'avanzamento degli indicatori di realizzazione fisica e procedurale.

Inoltre, predispone e presenta alla Commissione europea la richiesta di pagamento ai sensi dell'articolo 22 del Regolamento (UE) 2021/241.

Il Ministero dell'economia e delle finanze provvede, altresì, alla verifica della coerenza dei dati relativi ai Target e Milestone rendicontati dalle singole Amministrazioni responsabili delle Misure. Effettua la valutazione dei risultati e l'impatto del PNRR. Il Ministero fornisce periodica rendicontazione degli esiti delle suddette verifiche alla Cabina di Regia, anche sulla base degli indirizzi dallo stesso provenienti.

Infine, presso il Ministero dell'Economia e delle finanze, in linea con gli orientamenti della Commissione Europea, si prevede l'istituzione di un apposito Organismo di audit del PNRR indipendente e responsabile del sistema di controllo interno, per proteggere gli interessi finanziari dell'Unione e più specificamente per prevenire, identificare, segnalare e correggere casi di frode, corruzione o conflitto di interesse.

Al fine di assicurare l'efficace realizzazione degli adempimenti di monitoraggio, rendicontazione, controllo ed audit sull'attuazione del PNRR e delle relative riforme ed investimenti, si prevede il reclutamento di (...) unità di personale sulla base specialistico, nelle materie economiche, giuridiche, statistico-matematiche e ingegneria gestionale per le esigenze di rafforzamento delle strutture operative del Ministero dell'economia e delle finanze e degli altri Ministeri responsabili di Missione e Componente del PNRR.

Cabina di regia per il PNRR

La Cabina di Regia, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha il compito di verificare l'avanzamento del Piano e i progressi compiuti nella sua attuazione; di monitorare l'efficacia delle iniziative di potenziamento della capacità amministrativa; di assicurare la cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale; di interloquire con le amministrazioni responsabili in caso di riscontrate criticità; di proporre l'attivazione dei poteri sostitutivi, nonché le modifiche normative necessarie per la più efficace implementazione delle misure del Piano.

Con apposito provvedimento normativo adottato successivamente alla presentazione del presente Piano alla Commissione europea saranno definite struttura, composizione, nonché modalità di funzionamento e raccordo con le articolazioni della Presidenza del Consiglio dei ministri, che saranno a tal fine adeguatamente rafforzate. Sarà assicurato il costante confronto con i rappresentanti designati dalle Amministrazioni coinvolte nell'attuazione e nel coordinamento del PNRR e i rappresentanti del partenariato economico e sociale di riferimento, nonché con i rappresentanti designati dalla Conferenza Unificata e dalla Conferenza Stato-Regioni: il Ministro per gli affari regionali e le autonomie assicura il confronto con questi ultimi. La Cabina di Regia si riunirà periodicamente, al fine di assicurare il più tempestivo esercizio delle funzioni assegnate.

Sarà altresì garantito, nelle opportune sedi istituzionali, il monitoraggio relativo alle priorità trasversali del Piano, quali: clima, digitale, impatto territoriale, parità di genere e giovani.

Sistema di monitoraggio del PNRR

L'attività di monitoraggio sull'attuazione del PNRR è coadiuvata da un apposito sistema informatico sviluppato dal Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato come previsto dall'articolo 1, comma 1043, della legge 30 dicembre 2020, n. 178.

Il sistema di monitoraggio rileva tutti i dati relativi all'attuazione del PNRR, sia a livello finanziario (spese sostenute per l'attuazione delle misure e le riforme), sia fisico (attraverso la rilevazione degli appositi indicatori), sia procedurale. Nel sistema sono anche registrati i dati di avanzamento dei Target e Milestone.

Le informazioni sono rilevate, a livello di dettaglio, da parte dei titolari degli interventi (Comuni, Regioni, Ministeri, altri Enti) e rese disponibili alle singole Amministrazioni responsabili di ciascuna misura che le validano e le inviano al Ministero dell'economia e delle finanze che cura l'aggregazione a livello di PNRR e la divulgazione.

Il sistema di monitoraggio ha la caratteristica di sistema "unitario" per le politiche di investimento a sostegno della crescita in quanto rileverà anche i dati relativi all'attuazione degli interventi finanziati con il Fondo complementare al PNRR, nonché i dati dei programmi finanziati dai fondi strutturali e di investimento europei 2021/2027 e dal Fondo di sviluppo e coesione nazionale.

Al sistema informatico di monitoraggio hanno accesso gli utenti delle Istituzioni nazionali coinvolte, nonché la Commissione Europea, l'OLAF, la Corte dei conti e, se del caso, l'EPPO in adempimento a quanto previsto dall'articolo 22, paragrafo 2, lettera e) del Regolamento (EU) 2021/241.

Controllo e l'Audit

In considerazione della specificità dello strumento finanziario ed in linea con quanto raccomandato dalla Commissione Europea, il PNRR prevede verifiche aggiuntive rispetto all'ordinario e vigente controllo amministrativo stabilito dalla regolamentazione nazionale per l'utilizzo delle risorse finanziarie assegnate e che resta interamente confermato.

L'intero "sistema" di verifica del PNRR è ispirato, infatti, ai sistemi di controllo dei fondi strutturali europei ed è orientato alla prevenzione, individuazione e contrasto di gravi irregolarità quali frodi, casi di corruzione e conflitti di interessi nonché a scongiurare potenziali casi di doppio finanziamento.

Le attività di controllo sono di competenza del coordinamento centrale del PNRR, ma anche delle amministrazioni centrali responsabili di misure (autocontrollo). Esse sono, in particolare, concentrate sull'effettivo conseguimento di Target e Milestone, in conformità a quanto richiesto dalle modalità di rendicontazione alla Commissione Europea, ma anche sulla regolarità delle procedure e delle spese basate sulla valutazione dei rischi e proporzionate ai rischi individuati.

In aggiunta, si prevedono attività specifiche di Audit svolte dall'Organismo di Audit del PNRR (cfr. paragrafo 3.2) in base agli standard internazionali di controllo e che sono finalizzate: alla verifica indipendente sull'efficacia del sistema di gestione (audit di sistema), sulla regolarità delle procedure e spese dichiarate (audit operazioni) e sulla correttezza dei milestone e target rendicontati (audit di performance).

Inoltre, ai fini del rafforzamento delle attività di verifica descritte, sono stipulati specifici protocolli d'intesa con la Guardia di Finanza e con le autorità indipendenti competenti tra le quali l'ANAC.

Verifica dell'attuazione e monitoraggio del Piano

Al fine di garantire la semplificazione dei processi di gestione, controllo, monitoraggio e rendicontazione dei progetti finanziati, e, contestualmente, aderire ai principi di informazione, pubblicità e trasparenza prescritti dalla normativa europea e nazionale, il PNRR utilizzerà il sistema Informativo "ReGiS" sviluppato dal Ministero dell'economia e delle finanze per supportare i processi di attuazione dei programmi cofinanziati dall'Unione Europea e dei corrispondenti strumenti della programmazione nazionale, assicurando la tracciabilità e trasparenza delle operazioni e l'efficiente scambio elettronico dei dati tra i diversi soggetti coinvolti nella Governance del Piano.

Con il Sistema unitario "ReGiS", già previsto dall'articolo 1, comma 1043, Legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Legge Bilancio 2021) e finalizzato a rispondere a quanto stabilito dall'articolo 29 del Regolamento (UE) 2021/241 con riferimento alla "raccolta efficiente, efficace e tempestiva dei dati per il monitoraggio dell'attuazione delle attività e dei risultati", si dispone di uno strumento applicativo unico di supporto ai processi di programmazione, attuazione, monitoraggio, controllo e rendicontazione del PNRR. Questo strumento è utile a fornire un continuo e tempestivo presidio sull'insieme delle misure finanziate e sul loro avanzamento finanziario, procedurale e fisico.

Ciascuna dimensione attuativa del PNRR è tracciata elettronicamente attraverso il corredo di tutte le informazioni di carattere anagrafico e di avanzamento delle attività, che le Amministrazioni Responsabili e attuatrici gestiscono lungo l'intero ciclo di vita delle iniziative.

Inoltre, il sistema consente la puntuale verifica di target e milestone, e fornisce una vista integrata con l'analogo quadro di altri progetti in corso di realizzazione con altre fonti europee e nazionali a partire quindi dalla programmazione complementare PNRR. Il Sistema si integrerà anche con i sistemi della Commissione Europea.

Il sistema "ReGiS" è disponibile per coadiuvare le unità per le relative attività comprese quelle di controllo. Attraverso la codificazione e tracciatura dei progetti finanziati nell'ambito dei diversi strumenti pubblici nazionali ed europei il sistema evita anche il rischio di doppio finanziamento. Il sistema assicura, infine, la disponibilità di dati di supporto per le attività di audit.

È inoltre, garantito, secondo le indicazioni formulate in sede parlamentare, la predisposizione di una piattaforma digitale per fornire un'adeguata informazione sullo stato di avanzamento dei progetti contenuti nel PNRR.

Comunicazione

Nel corso dell'attuazione del Piano, anche in raccordo con la Commissione Europea, sono garantite attività di informazione e comunicazione mirate al coinvolgimento di tutti i target di riferimento, dagli *stakeholder* fino al grande pubblico, secondo un'apposita strategia rispondente agli indirizzi comunitari in materia.

In particolare, tali iniziative, destinate a dare piena diffusione del Piano, garantiscono adeguata visibilità ai risultati degli investimenti e al ruolo dell'Unione europea nel sostegno offerto, e adempiono a quanto previsto dall'articolo 34 del Regolamento (UE) 2021/241.

In tale contesto, il Portale PNRR costituisce la finestra di comunicazione del Piano. Si tratta di un portale dinamico che si adatterà nel tempo alle esigenze dei cittadini e faciliterà il coinvolgimento attraverso una comunicazione chiara e accessibile del PNRR e dei suoi benefici per il Paese.

L'esperienza offerta dal nuovo portale si basa su quattro principi guida: trasparenza, semplicità, immediatezza e personalizzazione. L'aspetto dinamico, inoltre, è un elemento vitale sia per soddisfare la necessità di tenere informato il pubblico in continua evoluzione sia nell'approccio alla produzione editoriale e alla condivisione dei dati.

Resoconti al Parlamento e alla Commissione Europea sull'andamento del Piano

Il governo auspica un ruolo attivo del Parlamento lungo il periodo dei 6 anni nel controllo e monitoraggio dell'attuazione del PNRR. A tal fine sono previsti resoconti periodici sull'andamento del Piano al Parlamento.

In primo luogo, in base all'articolo 1, comma 1045, della legge 30 dicembre 2020, numero 178 (Legge di Bilancio 2021) entro il 30 giugno di ciascun anno dal 2021 al 2027, il Consiglio dei ministri approva e trasmette alle Camere una relazione predisposta dalla Presidenza del Consiglio dei ministri sulla base dei dati forniti dal Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, nella quale sono riportati i prospetti sull'utilizzo delle risorse del programma Next Generation EU e sui risultati raggiunti.

La relazione indica, altresì, le eventuali misure necessarie per accelerare l'avanzamento dei progetti e per una migliore efficacia degli stessi rispetto agli obiettivi perseguiti.

Il Governo, anche in aggiunta a quanto già disposto dal citato articolo della legge Bilancio 2021, è tenuto a riferire periodicamente alle Camere in merito al processo di attuazione del Piano e su ogni altro elemento utile alla relativa fase attuativa e alla valutazione dei suoi impatti, anche al fine di consentire alle Camere di verificare lo stato di attuazione degli interventi previsti dal presente Piano e del rispetto dei tempi e degli obiettivi previsti dal Regolamento (UE) 2021/241.

È infine garantito il rispetto di tutti i processi di informazione e di conferimento sull'attuazione del Piano nei confronti della Commissione Europea anche ai fini dell'elaborazione della Relazione annuale di cui all'articolo 31 del Regolamento (UE) 2021/241 di competenza di quest'ultima.

Conclusioni

Il modello organizzativo proposto per l'attuazione del PNRR dell'Italia mira a favorire la sinergia e la complementarità tra le azioni e gli interventi previsti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e gli obiettivi e le priorità che caratterizzeranno la programmazione nazionale degli interventi di sviluppo e coesione territoriale. Esso richiama i principi fondamentali delle politi-

che dell'UE, così come enunciati nella "Carta della Governance Multilivello in Europa" (Charter for Multilevel Governance in Europe), adottata dal Comitato europeo delle Regioni nel 2014: il principio di sussidiarietà, il principio di proporzionalità, il partenariato, la partecipazione, la coerenza delle politiche, le sinergie di bilancio, con l'obiettivo di potenziare la capacità istituzionale e l'apprendimento delle politiche tra tutti i livelli di governo.

Il modello organizzativo per la gestione delle attività connesse al PNRR recepisce, inoltre, le indicazioni provenienti dalle istituzioni europee circa la necessità di favorire la semplificazione delle attività e la standardizzazione dei processi e degli strumenti, fino a rendere omogenee le interpretazioni in fase di controllo. Questo nuovo approccio prevede quindi l'introduzione di un sistema definito di standard di processi, strumenti, dati e informazioni, al fine di aumentare il livello di efficacia delle iniziative e, contestualmente, prevenire, rilevare e correggere irregolarità gravi e rafforzare la capacità di recupero delle risorse indebitamente erogate.

L'impostazione multilivello, le strutture e le unità di presidio delle procedure e delle attività di gestione, la stratificazione di competenze maturate nella programmazione e gestione di strumenti di programmazione complementari al Dispositivo, la modellizzazione di standard di processo utili alla semplificazione dei processi e alla verifica omogenea ed efficace dei livelli di performance nonché l'utilizzo di strumenti informatici trasversali e altamente cooperativi, restituiscono un quadro organizzativo fortemente orientato al continuo Rafforzamento della Capacità Amministrativa di tutta la filiera amministrativa di gestione e attuazione.

PARTE 4: VALUTAZIONE DELL'IMPATTO MACROECONOMICO

(Omissis)